كلية الحقوق
قسم القانون العام

الرقابة المالية والإدارية
ودورها في الحد من الفساد الإداري

(دراســة تطبيقية مقارنــة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

أحمد مصطفى أحمد صبيح

<u>لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:</u>

أ.د / محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د / عمر حلمي فهمي محمد (مشرفًا و عضوا)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس– وعميد الكلية الأسبق.

أ.د / ربيع أنور فتح الباب (مشرفًا و عضوا)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس– ووكيل الكلية الأسبق.

أ.د / محمد سعيد حسين أمين (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

١٤٣٦هـ – ٢٠١٤ م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث: أحمد مصطفى أحمد صبيح

اسم الرسالة : الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري (دراسة تطبيقية مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج:

سنة المنح: ٢٠١٤

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: أحمد مصطفى أحمد صبيح

اسم الرسالة : الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري (دراســـة تطبيقية مقارنـــــة)

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د / محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق

أ.د / عمر حلمي فهمي محمد (مشرفًا و عضوا)

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس– وعميد الكلية الأسبق.

أ.د / ربيع أنور فتح الباب (مشرفًا و عضوا)

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس– ووكيل الكلية الأسبق.

أ.د / محمد سعيد حسين أمين (عضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس.

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وإذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا

وَيُهْلِكَ الحَرْثَ والنَّسْلَ واللَّهُ لاَ يُحِبُّ الفَسَادَ ﴾

صدق الله العظيم

سورة البقرة، الآية (٢٠٥)

اهـــداء

إلى أمي وأبى اللذين ذابا حناناً وكفاحاً من أجل أولادهما – رحمهما الله عز وجل – وطيب ثراهما وجزاهما عني خير الجزاء وجعل لهما جنـــــــــــــــات الفردوس نزلاً.

شكر وتقدير

أود في البداية أن أسجد لله رب العالمين شاكراً، الذي أعانني وأمدني بالصبر وشملني بتوفيقه حتى خرجت الرسالة إلى النور، وأن فضل الله قد تجلى في أن جعل الحكم عليها بيد علماء أجلاء من أفضل رجالات القانون.

يقول الله عز وجل بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ " **وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لأَزِيدَنَّكُمْ وَلَئِن كَفَرْتُمْ إِنَّ عَذَابِي لَشَدِيدٌ** "(١) صدق الله العظيم.

إن من أمانة المسلم أن يعترف بالجميل لكل صاحب فضل عليه عملاً بحديث سيد الخلق سيدنا محمد ﷺ حيث قال "من أوتى معروفاً فليذكره فمن ذكره فقد شكره، ومن كتمه فقد كفره"(١)، وفي حديث آخر "من لم يشكر الناس لا يشكر الله"(١) صدق رسول الله ﷺ.

وبلسان شاكر، ونفس راضية وقلب ملئ بالحب والعرفان أقول : لقد ضل من أنكر إمامه أو تعالم ونسى فضل معلمه، ولما كان الوفاء ذكر أهل الفضل وعدم بخس حقهم والتذكير لجميل صنعهم، فلا يسعنى إلا أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان بالجميل وأجل عبارات الثناء والتقدير للعالم الجليل والناصح الأمين أستاذي الفاضل **الأستاذ الدكتور / عمر حلمي فهمي محمد** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس والعميد الأسبق، على تفضل سيادته باختيار الموضوع وقبول الإشراف على الرسالة، والذي سار معى على الطريق حتى تجسد كيان هذا البحث ورسخت دعائمه وتبلورت معالمه، فقد أضفى بقبول سيادته الإشراف على هذه الرسالة رونقا، ومنحنى وسام شرف أرجو أن أكون أهلاً له.

هذا العالم الجليل، الذي رأيتهُ عظيماً في تواضعه، كبيراً في ترفعه، أميناً في نصحه، صادقاً في إرشاده، نموذجاً لقول رسول الله ﷺ "إن لله عباداً أختصهم بقضاء حوائج الناس، حببهم في الخير وحبب الخير إليهم، إنهم الأمنون من عذاب الله يوم القيامة"(١) صدق رسول الله ﷺ.. فإلى الله أتوجه بالدعاء أن يمنحه الصحة والعافية والسعادة، والعمر المديد وأن يجزيه عنى خير الجزاء، إنه عز وجل جواد كريم.

كما أتوجه بوافر شكري وعظيم أمتناني لأستاذي الجليل **الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس والوكيل الأسبق، على تفضل سيادته وتكرمه قبول المشاركة في الإشراف على الرسالة، رغم ضيق وقته، فكان لي نعم المعلم والموجه والمرشد الأمين، فله منى خالص شكري، وعظيم تقديري، ولا يسعنى إلا أن أتوجه بالدعاء إلى الله عز وجل أن يمنحه الصحة والعافية والعمر المديد وأن يجزيه عني خير الجزاء إنه عز وجل جواد كريم.

وإذا كان الكلام – في بعض الأحيان – بليغاً فقد يكون الصمت أبلغ، حينما يوافق عالماً جليلاً وفقيه دستوري ورع، وجهبذ من جهابذة القانون العام في عالمنا العربي المعاصر، نال شرف المساهمة في وضع دستور جمهورية مصر العربية (٢٠١٤) عضو لجنة الخبراء العشرة لإعداد الدستور، الفقيه الدستوري المستنير الفذ **الأستاذ الدكتور/ صلاح الدين فوزي محمد فرج** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة المنصورة لتفضل سيادته بقبول رئاسة لجنة الحكم على تلك الرسالة، على الرغم من ارتباطاته العلمية الكثيرة، ولم يبخل علينا بوقته وعلمه، فله مني أسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان وجزاه الله عني خير الجزاء، إنه عز وجل جواد كريم.

كما أتوجه بوافر شكري وعظيم أمتناني وتقديري إلى العالم الجليل والفقيه الدستوري الورع أستاذي الفاضل **الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين** أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس ورئيس قسم القانون العام، على تفضل سيادته وتكرمه قبول المشاركة في لجنة الحكم على الرسالة، رغم كثرة مشاغله، وثقل أعبائه العلمية والإدارية ومسئولياته المتعددة، ولا شك أن مشاركته هذه سوف يضفى عليها ثراء وعمقاً، فقد آثر العطاء الذي أعتاد عليه من طيب أخلاقه، أسأل الله عز وجل أن يديم عليه سابغ فضله، وعميم إحسانه وأن يمنحه الصحة والعافية والعمر المديد وأن يجزيه عني خير الجزاء ، إنه جواد كريم.

الباحث

المقدمة

يعتبر الجهاز الإدارى للدولة الدعامة الأساسية التى تقوم عليها جهود التنمية الشاملة وإعادة البناء، فهو الأداة التى يستطيع النظام السياسى فى الدولة أن يتغلغل فى المجتمع من خلاله لتطبيق السياسات والخطط المتفق عليها كأساس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية[١]. وفى سبيل قيام هذا الجهاز بدوره هذا كان لابد أن يزود بكثير من السلطات وكان من الضرورى أن يخضع لرقابه متكاملة تكفل حُسن قيامه بأعماله والتزامه بما هو محدد له من أهداف.

والرقابة تهدف إلى فاعلية النشاط الإدارى، ومن ثم الحفاظ على الحقوق المالية للدولة والحد من مظاهر الإسراف فى الإنفاق الحكومى فضلاً عن التأكد من سلامة الإجراءات لذلك الإنفاق، ومن حيث توافقها مع القواعد القانونية من ناحية وتحقيقها لأكبر عائد ممكن من ناحية أخرى.

والرقابة فى حد ذاتها ليست وليدة نظم الدولة الحديثة بل هى ظاهرة تلازم تجمع الأفراد. وترجع نشأتها إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب. ومن ضمن أركان الدولة الحديثة الرقابة المالية والإدارية والتى تحتل مكاناً هاماً بين التخطيط والتنظيم والتوجيه ويرتبط كل منها بالآخر ارتباطا وثيقاً[٢].

ولقد حظي موضوع الرقابة فى الآونة الأخيرة بمزيد من العناية والاهتمام بعد أن وصل الجهاز الإدارى إلى مرحلة الفساد المؤسسى لدرجة أصبح فيها الجهاز الإدارى مصدراً لتعاسة واكتئاب المتعاملين معه وضعف

---

(١) د. عادل محمد محمد عبدالرحمن: الفساد الإداري – دراسة ميدانية، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٢، إبريل ٢٠١١، ص٣٥١.

(٢) د. عوف محمد الكفراوي: الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار،الإسكندرية،٢٠٠٣، ص١٢.

ثقتهم به وتراجع انتمائهم وولائهم للأنظمة التى تعتمد عليه لذلك فقد وضعت أغلب الدول والمنظمات العالمية ضمن أهم أولوياتها مقاومة الفساد فأحدثت مؤسسات وأجهزة رقابية مختصة وسنتْ قوانين ذات طابع وقائى وكذلك ذات طابع زجرى وجعلت للمال العام حرمة كبيرة تفرض على كل متصرف فيه صيانته والحفاظ عليه وأخضعت التصرف فيه إلى عدة إجراءات، وإلى مراقبة من طرف عدة أجهزة إدارية وقضائية وتشريعية تلك الرقابة التى تأخذ صوراً عديدة، فهى قد تكون رقابه داخلية أو خارجية عن نطاق الإدارة، أو تكون عن طريق أجهزة متخصصة فى هذا الأمر.

ولا أحسب أن قضية مهمة من قضايا الشأن العام في مصر، يمكن أن تحتل مكانة متقدمة على قضية مكافحة الفساد في هذا البلد العريق، وفي هذا الوقت بالذات، فهي قضية ذات أولوية قصوى وضرورة ملحة(١).

ولقد حرصت مصر على المشاركة في الاجتماعات التحضيرية لوضع وصياغة نصوص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد – إيماناً منها بأهمية مكافحة الفساد والتزاماً بالإسهام في الجهود الدولية في هذا المجال – ثم وقعت عليها في ٢٠٠٣/١٢/٩، وصدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٠٧ لسنة ٢٠٠٤ بشأن انضمام حكومة جمهورية مصر العربية لهذه الاتفاقية بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٣، وتم إيداع وثيقة التصديق على الاتفاقية في ٢٠٠٥/٢/٢٥ بالمقر الرسمي للأمم المتحدة(٢).

---

(١) د. حسام فرحات أبو يوسف: مكافحة الفساد قراءة في بعض أحكام القضاء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مركز العقد الاجتماعي، وحدة البحوث والمتابعة والحوكمة، ٢٠١٠.

(٢) وقد وافق مجلس الشعب المصري بتاريخ ٢٠٠٤/١٢/٢٠م على قرار رئيس جمهورية مصر العربية بشأن التصديق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نشرت في الجريدة الرسمية في ٢٠٠٧/٢/٨م.

لقد كثر الحديث في الآونة الأخيرة عن الفساد المالي والإداري واتخذت تقارير منظمات النزاهة والشفافية الوطنية والدولية مكاناً متقدماً في اهتمامات المواطن العادي ناهيك عن الجهات الأكاديمية والبحثية والقيادات السياسية والاجتماعية، ولعل الظاهرة السالبة الوحيدة التي يكاد يجمع عليها الناس وتعاني منها كل الدول وحتى المؤسسات الدولية هي ظاهــرة الفساد(١).

ومع خطورة الظاهرة وتدميرها للحرث والنسل، فإن تقارير منظمة الشفافية العالمية تشير إلى أن الجهود لمحاربتها لم تكن كافيـــة ولم تكن فاعلة وذلك لتنوع أساليب الفساد وتشعبها والقدرة على إخفاء تلك الممارسات(٢).

وتؤكد الأدلة أن الفساد يضر بالفقراء على نحو متفاوت، ويعرقل الجهود الرامية إلى تحقيق الأهداف الإنمائية والتنمية البشرية من خلال تقليل فرص الحصول على الخدمات الاجتماعية وتحويل الموارد بعيداً عن الاستثمار في البنية الأساسية، والمؤسسات والخدمات الاجتماعية. ويقوض الفساد أيضاً الديمقراطية والحكم الرشيد وحكم القانون ويؤدي إلى انتهاكات حقوق الإنسان، وتشويه الأسواق، والانتقاص من جودة الحياة، ويسمح بازدهار الجريمة المنظمة والإرهاب وغيرها من الأخطار التي تهدد أمن الإنسان(٣).

ولا يعتبر الفساد بأي حال من الأحوال قضية جديدة، ولكنه برز كقضية عالمية مؤخراً مع نهاية الحرب الباردة وتسارع وقع واتساع المسيرة الديمقراطية والتكامل الاقتصادي الدولي وامتداد نطاقهما. غير أن الفساد عمل في بعض أنحاء العالم على إبطاء هذا الاتجاه، بل وبقلب وجهته رأساً على عقب(٤).

---

(١) د. حسام فرحات أبو يوسف: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تقييم التنفيذ وتحليـــل الفجوات في الحالة المصرية، مركز العقد الاجتماعي، سنة ٢٠١٠، ص٧.

(٢) د. فريد محرم: الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري ــ ورشة عمل ــ المنظمة العربية للتنمية الإدارية، اسطنبول، تركيا ١٦ : ١٩ يونيو ٢٠١٣.

(٣) إدماج مكافحة الفساد في التنمية، مذكرة تطبيقية حول مكافحة الفساد، برنـــامج الأمـــم المتحدة الإنمائي، ديسمبر ٢٠٠٨.

(٤) كيمبرلي آن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة والنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٠.

وبالتالي فمن غير المستغرب أنه في فترة ما بعد الحرب الباردة وفي أعقاب ظهور العولمة، زادت الأطراف المعنية الدولية (الشركات ومجموعات حقوق الإنسان، المؤسسات متعددة الأطراف والتكتلات الأمنية الإقليمية من بين آخرين) ضغطها على البلدان النامية والمتقدمة لاحتواء الفساد، وتجنب اهتراء المؤسسات العامة، وتفاقم الفقر، الأمر الذي يعوق التنمية المستدامة، ويؤثر بتداعياته على البلدان المجاورة(١).

وعلى المستوى الدولي يؤدي الفساد إلى تشويه التجارة الدولية والتدفقات الاستثمارية(٢).

وتهدف هذه الدراسة إلى كشف الأساليب القديمة والمحدثة التي يتبعها الفاسدون والمفسدون وكيفية كشفها ومواجهتها وتلعب الرقابة المالية والإدارية ـــ أجهزة وتقنيات ـــ دوراً محورياً في كشف هذه الممارسات والحد منها إذا توافرت الإرادة السياسية والتشريعات الرادعة.

المشكلة البحثية :

على الرغم من الإدراك الحكومي المبكر لتفاقم مشكلات الفساد في الجهاز الإداري للدولة، وعلى الرغم من التحرك الحكومي على المستويات التشريعية والتنظيمية لمكافحة الفساد ومحاصرته، من خلال الأجهزة الرقابية المتعددة وبمعونة الجهازين التشريعي والقضائي، إلا أنه يلاحظ استشراء ظاهرة الفساد الإداري في مصر وتغلغلها في الجهاز الإداري للدولة، الأمر الذي يحتم تضافر الجهود لمجابهتها والوصول إلى النتائج المرجوة التي تؤمن الوطن من هذه الظاهرة. فالفساد لم يعد أمراً خافياً أو سراً يوصف بجرائم تحت الأرض، كما كان في الماضي، بل أصبح حقيقة معلنة بأرقام واقعية مثبت(٣).

---

(١) الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من أجل الحد من الفقر، تحقيق أهداف الإنمائية للألفيـــة وتعزيز التنمية المستدامة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ديسمبر ٢٠٠٨.

(٢) في تفصيل ذلك انظر الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية
http://www.transparency.org

(3)Transparency International, Annual Report on Corruption around the World 2006.

لذلك فإنه من المهم جداً ضبط المخالفات المالية والإدارية والتقصير في الأداء الوظيفي في الأجهزة الإدارية بالدولة والتي تتخذ أشكال متنوعة تؤثر على الأداء الإداري وتتسبب في عدم استخدام الموارد المتاحة بصورة صحيحة، ونتيجة لذلك تتراجع مقدرة هذه الأجهزة في تحقيق أهدافها المستقبلية فأين دور الأجهزة الحكومية الرقابية في الحد من الفساد الإداري ومحاولة إيجاد الحلول اللازمة لمكافحتها ؟

أيضاً لم يعد الفساد مسألة محلية وإنما ظاهرة تتخطى الحدود القومية وتؤثر على جميع المجتمعات والاقتصاديات مما يجعل التعاون الدولي لمنعها والسيطرة عليها أمراً لازماً(١).

أهداف الدراسة :

لا تستهدف الدراسة تحديد ما إذا كانت مصر تعاني من مشكلات الفساد الإداري من عدمه، أو تحديد حجم الفساد الإداري في مصر فذلك أمر بات من المسلمات في الحالة المصرية(٢).

وإنما تتمثل أهداف الدراسة، من منظور تحليل السياسات العامة فيما يلي:

١- وضع تعريف محدد، واضح الأبعاد، جامع مانع، لمصطلح الفساد الإداري.
٢- معرفة الأسباب التي أدت إلى انتشار مظاهر الفساد الإداري داخل الجهاز الإداري للدولة رغم وجود رقابة مالية وإدارية من عدة جهات رقابية.
٣- تحليل مفهوم وماهية الرقابة المالية والإدارية التي تعتبر أحد أعمدة بناء الدولة الحديثة، ويعمل على تحديد وتقييم الأساليب المستخدمة من

---

(١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. انظر :
www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html.

(٢) يكفي لتأكيد ذلك، كما سيوثق لاحقاً في متن الدراسة، مراجعة التقارير الدولية المتتالية عن الفساد، حيث تحظى مصر بترتيب متأخر بصفة عامة.

قبل الأجهزة الحكومية الرقابية في الحد من الفساد الإداري في مصر ودول المقارنة: فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

٤- تحليل واقع الفساد الإداري في مصر وأسبابه ومظاهره وآثاره.

٥- رصد النتائج الحالية والمحتملة في المستقبل لدور الأجهزة الرقابية في الحد من الفساد الإداري.

٦- تقديم التوصيات التي يراها الباحث مناسبة لتدعيم دور الأجهزة الرقابية في تفعيل دورها الرقابي في الحد من الفساد الإداري، ووضع بدائل محددة لمكافحة الفساد الإداري.

<u>الفرضية البحثية :</u>

توجد علاقة موجبة وطردية بين إخفاق الأجهزة الرقابية في القيام بدورها المنوط بها وبين زيادة أشكال الفساد الإداري والسياسي والاقتصادي والأخلاقي وغياب الإرادة السياسية التي ترفض هذه الظاهرة ومكافحتها وتحجيمها في أضيق الحدود، لأسباب أهمها الانتفاع الشخصي من تلك الظاهرة[(١)].

<u>أهمية الدراسة :</u>

يمكن أن تظهر أهمية الدراسة من عدة نواحي :

١- تناولها موضوعاً من أخطر الموضوعات وأشدها حساسية وأكثرها أثراً على مصير المجتمع المصري وهو الفساد الإداري والأجهزة الحكومية الرقابية القائمة بالرقابة المالية والإدارية على أعمال الجهاز الإداري بالدولة.

٢- إن البداية الحقيقية في تطهير الأجهزة الإدارية نحو أداء أفضل هي دراسة دور الأجهزة الرقابية في الدولة لمحاربة والحد من الفساد الإداري وتقييم هذا الدور.

---

(١) د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل: تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٦ إبريل ٢٠١٢، ص١٢٥.

٣- توضيح الدور الهام الذي تلعبه الجهات الرقابية في الحد من الفساد الإداري بالنسبة للجانب الوقائي والذي يحول دون وقوع الجريمة من خلال الردع العام فضلاً عن الجانب القضائي والذي يتلخص في ضبط مرتكبي هذه الجرائم وتقديمهم للعدالة.

٤- قلة الدراسات العلمية التي تناولت ظاهرة الفساد الإداري ودور الأجهزة الرقابية في الحد منه.

٥- محاولة من الباحث المساهمة في حقل القانون العام بدراسة حديثة حول تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري : الواقع ــ الإشكاليات ــ البدائل" ودور الأجهزة الرقابية في الحد منه.

منهجية الدراسة :

اعتمدت الدراسة على التكامل بين المنهج العلمي الموضوعي وهو المنهج الاستقرائي، والذي يتمثل في الدراسة النظرية التي تعتمد على المراجع من كُتب أو ندوات أو مؤتمرات أو مجلات دورية وغيرها، وبين الأساليب البحثية المتبعة، حيث تم في البداية تحديد المشكلة وهي ظاهرة الفساد المالي والإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ومدى فاعلية الرقابة المالية والإدارية في الحد منها.

ثم دراسة دور الأجهزة الرقابية ومدى أخذها بالوسائل والأساليب الحديثة في مكافحة الفساد الإداري في مصر.

وتجارب دول المقارنة في الدراسة فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وانتهاءاً بوضع بدائل وتوصيات محددة لنجاح الأجهزة الرقابية في مصر لمكافحة الفساد الإداري.

<u>خطة الدراسة :</u>

من أجل تسهيل دراستنا وإعدادها بشكل علمي كاف فضلنا أن نقسم خطة الدراسة إلى أبواب ثلاثة على النحو التالي:

الباب الأول : ظاهرة الفساد الإداري ومظاهرها.

الباب الثاني : الرقابة المالية والإدارية.

الباب الثالث : أهم التطبيقات في الرقابة المالية والإدارية ومكافحة الفساد.

الخاتمة .

والله نسأل التوفيق والرشاد ،،،

الباب الأول
الفساد الإداري والمالي

الباب الأول
الفساد الإداري والمالي

توطئة وتقسيم :

رغم التزايد المطرد في الدراسات المعنية برصد ظاهرة الفساد بوصفه أحد المحددات الهامة اللازمة لفهم وتحليل العديد من الظواهر القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية[(١)].

ورغم تعدد الأدبيات في مجال رصد العلاقة بين الفساد ومختلف الظواهر السلبية التي تعاني منها قريتنا الكونية الصغيرة التي أضحت بفعل العولمة وثورة الاتصالات أكثر تأثراً بنتائج انتشار الفساد كوباء خبيث يفتك بالمجتمعات، حيث نصت ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على تهديد الفساد لأمن واستقرار المجتمعات وعلى تقويض قيم الديمقراطية وتعريض جهود التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر[(٢)].

ورغم التركيز الدولي والإقليمي على الربط الهيكلي بين جهود مكافحة الفساد وجهود الإصلاح السياسي ونشر الديمقراطية وحماية حقوق الإنسان ودفع التنمية الاقتصادية ومكافحة الفقر، حيث يمكن أن يزيد الدخل القومي في الدول التي تنجح في مكافحة الفساد بنسبة ٤٠٠% كما يمكن أن تقل تكلفة

---

(١) راجع في تنوع صور الفساد وتأثيرها على تطور السياسة الجنائية في مصر والعالم في النصف الثاني من القرن العشرين وما يرتبط بذلك من محاولة مواكبة التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بظاهرة الفساد بعامة والفساد الإداري على وجه الخصوص: د. سهير عبدالمنعم: أبعاد مكافحة الفساد الإداري في السياسة الجنائية المصرية في النصف الثاني من القرن العشرين، المجلة الجنائية القومية، أعمال المؤتمر الخامس للمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، ٢٠٠٥، ص١٠٧٣.

(٢) أبرزت وثائق المؤتمر التاسع لمكافحة الجريمة ومعاملة المجرمين المنعقد في القاهرة، عام ١٩٩٥م، العلاقة بين انتهاء الحرب الباردة وسيادة نمط الاقتصاد الحر وسقوط حواجز التجارة والاتصالات وبين زيادة عدد جرائم الرشوة والاختلاس والكسب غير المشروع والابتزاز بما يعادل أربعة أضعاف بين عامي ١٩٨٤ و١٩٩٥.

الاستثمار بنسبة ٢٠%[١].

ورغم إدراك الارتباط الحتمي بين الفساد والإرهاب وكافة صور الجريمة المنظمة خاصة الاقتصادية منها، ارتباطاً يعادل في خطورته على الأمن البشري خطورة الحروب وأسلحة الدمار الشامل، حيث يقدر البنك الدولي التكلفة الإجمالية لظاهرة الفساد بما يزيد على تريليون دولار أمريكي، دون حساب تكلفة إعادة تدوير عوائد الفساد.

ورغم وجود العديد من الجهود المبذولة على المستوى الدولي والإقليمي والمحلي من مختلف المؤسسات الحكومية والمدنية المعنية بمكافحة الفساد[٢].

تظل النتائج في مجال مكافحة الفساد محدودة، حيث تعددت أشكاله وصوره وتطورت أساليبه، ومن ثم صار توحيد الجهود الدولية والوطنية بين مؤسسات وهيئات تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد أمراً لازماً ومفترضاً حتمياً لمكافحة فاعلة لذلك الوباء الخطير[٣].

إن مكافحة فاعلة ونافذة لمنع ومكافحة الفساد إنما تستوجب التعامل مع موضوع مكافحة الفساد باعتباره قضية قومية ينبغي أن ترسم لها إستراتيجية قومية تتكاتف فيها جهود القطاع الحكومي أو الرسمي مع القطاع الخاص

---

(١) راجع في تتبع إحصاءات تكلفة الفساد د/ سليمان عبدالمنعم: مشروع دعم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، غير منشور، ٢٠٠٧، ص٥٠.

(٢) راجع في الجهود العربية في مكافحة الفساد، المستشار علي الهواري: التدابير الوقائية وآلياتها لمحاربة الفساد في التشريعات الوطنية العربية، ورقة عمل مقدمة إلى الندوة الإقليمية حول جرائم الفساد وغسل الأموال، شرم الشيخ، ٢١ و٢٢ أكتوبر ٢٠٠٧.

(٣) راجع في تقييم آثار ونتائج اتفاقية الأمم المتحدة على متطلبات التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد، التقرير والتوصيات، اجتماع لجنة خبراء وممثلي الدول العربية السابع عشر المخصص لتنسيق المواقف العربية بشأن آثار ونتائج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، جامعة الدول العربية، الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب، القاهرة، ٢٠٠٤/١١/٤.

والأهلي[١]، كما تستوجب جهداً يبدأ بتعزيز تدابير منع الفساد من خلال تعزيز الشفافية وتطبيق مبادئ الحوكمة، وينتهي بملاحقة وردع المفسدين، جهداً لا ينصب فقط على التعامل مع المعرض للفساد ولكن يهتم بدراسة مجالات الفساد وبتحديد سمات مجتمع الفساد[٢].

لقد تعددت مفاهيم الفساد المالي والفساد الإداري **وفيما يلي بعض هذه المفاهيم:** مما لا شك فيه أن الفساد المالي والإداري أصبح سمة بارزة من سمات العصر الحديث، رغم أن نشأته تعود في جذورها إلى بداية الخليقة ونشأت البشرية، وذلك بدلالة ما ورد في القرآن الكريم من قصص الخلائق ومنذ آدم عليه السلام، إذ أن أول من بدأ بالإفساد هو إبليس الذي استأذن رب العزة تعالى **(**قَالَ رَبِّ فَأَنظِرْنِي إِلَى يَوْمِ يُبْعَثُونَ ، قَالَ فَإِنَّكَ مِنَ الْمُنظَرِينَ، إِلَى يَوْمِ الوَقْتِ المَعْلُومِ، قَالَ فَبِعِزَّتِكَ لأُغْوِيَنَّهُمْ أَجْمَعِينَ، إِلاَّ عِبَادَكَ مِنْهُمُ المُخْلَصِينَ، قَالَ فَالْحَقُّ والْحَقَّ أَقُولُ، لأَمْلأَنَّ جَهَنَّمَ مِنكَ ومِمَّن تَبِعَكَ مِنْهُمْ أَجْمَعِينَ**)**[٣].

---

(١) راجع في دور المجتمع المدني والقطاع الخاص في مكافحة الفساد ورقة عمل مقدمة من القاضي الفرنسي المسئول عن مكافحة الجرائم الاقتصادية والمالية بوزارة العدل الفرنسية :

Vincent MONTRIEUX, Le role du sccteur public, de la sociétécivile et du secteur privedans la lute contre la corruption, Conférence régionalesur “Le blanchiment d’arget”, Sharm-El-Shierkh, 21 oct 2007.

(٢) راجع د/ خالد سري صيام: نحو إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، غير منشور، ٢٠٠٨.

(٣) سورة ص، الآيات ٧٩-٨٥.

واليوم تعد ظاهرة الفساد المالي والإداري ظاهرة عالمية واسعة الانتشار، وذات جذور تأخذ أبعاداً واسعة وتتداخل فيها عوامل مختلفة يصعب التمييز بينها، وتختلف درجة شموليتها من مجتمع إلى آخر، وهذا ما تؤكده العديد من الدراسات بأن الفساد المالي والإداري يقل كثيراً في الدول ذات الاقتصاد القوي، والمستوى المعيشي المرتفع، بينما يرتفع بمعدلات وثائر كبيرة في الدول النامية بصفة عامة، وذات المستوى المعيشي المنخفض على وجه الخصوص. ويتجلى ذلك من خلال الأوجه العديدة للفساد المالي والإداري، كانتشار الرشوة، والتسيب بين الموظفين وضعف الإنتاجية وتفشي المحسوبية والوساطة وزيادة الروتين وتعقيد الإجــراءات في تنفيذ المعاملات، سوف يتناول الباحث في هذه الفقرة بعض مفاهيم الفساد المالي والإداري[١].

فالفساد الإداري يعرفه البعض بأنه "خللاً في القيم وانحرافاً في الاتجاهات على مستوى الضوابط والاتجاهات التي استقرت عليها حياة الجماعة"[٢].

ويعرف الفساد المالي بأنه: سوء استخدام أو تحويل الأموال العامة من أجل مصلحة خاصة أو تبادل الأموال في مقابل خدمة أو تأثير معين، ولقد وردت تعاريف عديدة للفساد، إذ لا يوجد تعريف واحد محدد له، إلا أنها تمحورت جميعها على مضمون واحد وهو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية. لقد ارتبط مفهوم الفساد في أذهان العديد من البشر بالشر، وربما يكون أصدق تعريف له هو الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية "الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق مكاسب خاصة أو عامة، وذلك بإساءة استعمال السلطة والنفوذ في المؤسسات الرسمية [٣].

---

(١) د. فاتن سيد خميس عطيه: الفساد المالي والإداري، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية فـــي مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، أبريل ٢٠١٣.

(2) Geol Mortiock, 2, Corporate governance in the financial sector, Reserve Bank of New Zealand: Bulletin vol 65, No. 2, pp. 12-55.

(3) www.hrdiscussion.com

والواقع أن مظاهر الفساد الإداري متعددة ومتداخلة وغالباً ما يكون انتشار أحدها سبباً مساعداً على انتشار بعض المظاهر الأخرى(١).

ولا يمكن معالجة الظواهر السلبية التي تعاني منها المجتمعات ما لم يتم تشخيص أسبابها وبواعث نشؤها.

وقد حدد البنك الدولي(٢)World Bank مجموعة من الأسباب لظهور الفساد المالي والإداري أبرزها ما يأتي :

(أ) تهميش دور المؤسسات الرقابية، وقد تكون تعاني من الفساد هي نفسها.

(ب) وجود البيروقراطية في مؤسسات الدولة.

(ج) وجود فراغ في السلطة السياسية ناتج عن الصراع من أجل السيطرة على مؤسسات الدولة.

(د) ضعف مؤسسات المجتمع المدني وتهميش دورها.

(هـ)توفر البيئة الاجتماعية والسياسية الملائمة لظهور الفساد.

لكل ذلك ولأجل أغراض التقسيم العلمي سوف نتناول هذا الباب في فصلين متتالين :

الفصل الأول : ماهية الفساد الإداري والمالي وأسبابه ومظاهره وصوره وخصائصه.

الفصل الثاني : وسائل مكافحة الفساد والأجهزة القائمة بمكافحته والرؤية المستقبلية لمكافحته في مصر.

---

(١) د. محمد نصر القطري : الحماية الجنائية من الفساد، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٨، أكتوبر ٢٠١٢.

(2) www.worldbank.org.

الفصل الأول
ماهية الفساد الإداري

الفصل الأول

ماهية الفساد الإداري

تمهيد وتقسيم :

إن الفساد (Corruption) مصطلح يتضمن معاني عديدة في طياته، والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة، فهو موجود في أي تنظيم يكون فيه للشخص قوة مسيطرة أو قوة احتكار على سلعة أو خدمة أو صاحب قرار وتكون هناك حرية في تحديد الأفراد الذين يستلمون الخدمة أو السلعة أو تمرير القرار لفئة دون الأخرى، وقد يتضمن مصطلح الفساد الإداري محاور عديدة[١].

ولا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من مظاهر الفساد الإداري، فالحديث عن الفساد لا يخص مجتمعاً بعينه أو دولة بذاتها، وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول، لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري، ومن هنا حازت هذه الظاهرة على اهتمام كل المجتمعات وكل الدول وتعالت النداءات إلى إدانتها والحد من انتشارها ووضع الصيغ الملائمة لذلك[٢].

ويعتبر الفساد الإداري Administrative corruption من أبرز وأهم المشاكل ذات الخطورة العالية التي يمكن أن تهدد استقرار المجتمعات وأمنها، وتقوض قيم الديمقراطية والأخلاق، وتعرض التنمية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للخطر. ويرتبط الفساد بصلات وثيقة بأشكال الإجرام

---

(١) راجع د. محمد العبادي، د. إسماعيل البديري: الفساد الإداري والاقتصادي (تقصيد الوظائف العامة) أسبابه وآثاره وعلاجه، بحث مقدم إلى المؤتمر القانوني في كلية القانون جامعة كربلاء، في ٢٠٠٨/٥/١٠، ص٤-٦.

(٢) انظر :

Robert Klitgaard, International Cooperation Against Corruption, Finance and Development, March 1998, p. 3.

الأخرى، وخاصة الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما فيها غسل الأموال. كما أن حالات الفساد، ولا سيما الواسعة النطاق، غالباً ما تنطوي على مبالغ مالية طائلة، تمثل نسبة كبيرة من موارد البلدان المتأثرة، وأن تسريب تلك الأموال يلحق ضرراً بالغاً بالاستقرار السياسي لتلك البلدان وتطورها الاقتصادي والاجتماعي. فضلاً عن ذلك فإنه من المسلم به أن الفساد يقوض شرعية المؤسسات العمومية وينال من المجتمعات والنسق الأخلاقي والنظم الأخلاقية والعدالة وكذلك التطور الشامل للشعوب في كافة المجالات التنموية(١).

ونظراً لأن تعولم اقتصاديات العالم قد أدى إلى حالة لم يعد فيها الفساد شأنا محلياً، بل أصبح ظاهرة عبروطنية، تعبر الحدود، وتمس كل المجتمعات والاقتصاديات، فقد أضحى موضوع الفساد من الأعمال التي نالت اهتمام غالبية دول العالم على المستويين القومي والدولي. بل كان مثاراً للعديد من أنشطة المنظمات الدولية والإقليمية مثل أنشطة مجلس أوروبا والاتحاد الأوروبي ومنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ومنظمة الدول الأمريكية، فضلاً عن العديد من الاتفاقيات الدولية، مثل اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، التي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي في ٢١ نوفمبر (١٩٧٧)(٢)، واتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي اعتمدتها منظمة الدول الأمريكية

---

(١) انظر: وثيقة مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فينا ١٧–٢٨ يونيه ٢٠٠٢، ص١ وما بعدها.

(٢) انظر الوثيقة المعنونة :

Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing countries.

الفساد ومبادرات تعزيز النزاهة في البلدان النامية، منشورات الأمم المتحدة (Eg 8.111.B018)

في ٢٩ مارس (١٩٩٦)[١]، واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الجماعات الأوروبية أو موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في ٢٦ مايو (١٩٩٧)[٢]، وإعلان داكار بشأن منع ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد، الذي اعتمدته حلقة العمل الوزارية الإقليمية الأفريقية المعنية بالجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد التي عقدت في داكار من ٢١-٢٣ يوليه ١٩٩٧ وإعلان مانيلا بشأن منع الجريمة عبر الوطنية ومكافحتها، الذي اعتمدته حلقة العمل الوزارية الإقليمية الأسيوية المعنية بالجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد التي عقدت في مانيلا من ٢٣-٢٥ مارس (١٩٩٨)[٣] واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٢٧ يناير (١٩٩٩) واتفاقية القانون المدني بشأن الفساد التي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ٩ سبتمبر (١٩٩٩)[٤].

وهكذا يتضح مكانة وخطورة وأهمية الفساد على المستويين القومي والدولي في الفترة الحالية خاصة في ظل متغيرات العولمة وما صاحبها من سياسات وأنماط وأبعاد واحدة في كل العالم نتيجة متغيرات عديدة منها :

- تحرير التجارة الدولية وأحكام اتفاقية الجات.
- تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة بين الدول.
- تعاظم الثورة المعرفية العالمية والتطور التكنولوجي الهائل عبر شبكة الإنترنت.

---

(١) انظر الوثيقة E/1996/99

(٢)أنظر:

Official Journal of The European communities, C 195/25-6-1997

(٣)انظر :

E/C n. 15/1998/6/Add 1,2 Chapter 1.

(٤) مجلس أوروبا، سلسلة المعاهدات الأوروبية رقم ١٧٣، ١٧٤، وقراري الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥١/٥٩، ٥٣/١٧٦.

- تعاظم دور الشركات متعددة الجنسيات والعابرة للحدود الوطنية[١].

ونتيجة لخطورة الفساد، ومضاره الشديدة على المجتمع، فقد أمرنا الحق سبحانه وتعالى بتغليظ العقوبة على المفسدين، للقضاء عليهم وتخليص المجتمع من شرورهم وآثامهم، نجد هذا واضحاً في قوله تعالى :

"إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَاداً أَن يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلافٍ أَوْ يُنفَوْا مِنَ الأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا وَلَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ"[٢].

فهذه الآية الكريمة تغلظ العقوبات على من يسعون في الأرض فساداً، وتجعل عقابهم أن يتخلص منهم المجتمع بالقتل، أو الصلب ليكونوا عبرة لغيرهم ممن تسول لهم أنفسهم ارتكاب جرائم الفساد أو تقطع أيديهم وأرجلهم التي يستخدمونها في ارتكاب جرائم الفساد أو تساعدهم على الهرب، بعد ارتكاب جرائم الفساد أو بعد اكتشاف أمرهم، وذلك حتى يتطهر المجتمع من آثامهم وفسادهم، وينعم أبناؤه بالخير والتنمية التي يقف الفساد حجر عثرة في سبيل تحقيقها.

وهكذا نجد الفساد مرض خطير، يسري في المجتمع، كسريان النار في الهشيم، فيحدث خراباً وضرراً بالجميع ولهذا يجب التصدي له بكل حسم، ومكافحته والقضاء عليه وذلك بتعريف الأفراد بخطورته، وآثاره وأسبابه ووسائل مكافحته والقضاء عليه[٣].

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هذا الفصل ماهية الفساد الإداري في مبحثين:

المبحث الأول : مفهوم الفساد الإداري.

المبحث الثاني : أسباب الفساد.

المبحث الثالث : مظاهر وصور الفساد وخصائصه.

---

(١) ......، الأساليب الحديثة في تنظيم الأعمال الحكومية في ظل العولمة، محاضرة غير منشورة، ببرامج التدريب الإداري بوزارة الشباب، ٢٠٠٤.

(٢) سورة المائدة، الآية ٣٣.

(٣) لواء د. محمد حافظ الرهوان: مكافحة الفساد شر لازم لتحقيق الأمن والتنمية، مجلة كلية الدراسات العليا، العدد الخامس، يوليه ٢٠٠١، ص٨٩.

المبحث الأول

مفهوم الفساد الإداري

تمهيد وتقسيم :

ليس من السهل وضع مفهوم عام للفساد، ولكنه بصفة عامة سلوك غير أخلاقي وخارج عن القوانين والنظام العام بهدف تحقيق نفع خاص لفرد أو فئة معينة على حساب المصلحة العامة أو مصلحة العمل، وينطوي على أمور تنحرف عن الواجب العام والشفافية وتخرج عن المعايير الأخلاقية الحميدة والسلوك المهني الرشيد، مثل(١):

- الحصول على رشاوي في سبيل تسهيل الاستيلاء وإهدار المال العام.
- استغلال السلطة والنفوذ في سبيل منح أفراد أو فئة ما ليس من حقهم بالطرق القانونية والمشروعة.
- انتهاك السرية المفروضة على المعلومات وإفشائها لفئة دون الأخرى، مما يسهم في إثراء البعض على حساب المجتمع.
- المحسوبية والتمييز بين الأفراد والفئات.
- التلاعب في المناقصات والمزايدات الحكومية.
- سوء الاستخدام والإخلال بشرف الوظيفة.
- إخفاء المعلومات وتسريبها لفئة دون الأخرى.
- التزييف والتزوير والنصب والاحتيال.
- التهرب الضريبي والجمركي.
- عدم تطبيق القوانين على المخالفين والتستر على الفاسدين والمفسدين.
- تعطيل أعمال الجمهور بغرض الحصول على الرشاوي.

---

(١) د. طارق عبدالعال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، ص٣، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣/٤/٢٠.

- إعطاء الرخص والتوكيلات لفئة معينة بأبخس الأسعار.
- بيع أراضي الدولة بأسعار زهيدة وبطرق ملتوية مخالفة للقوانين واللوائح.
- التلاعب في تقييم الأصول عند الخصخصة.
- السكوت عن مكافحة الفساد والتصدي له، حيث يعتبر الفساد كالسرطان ينتشر ويتوغل بسرعة في المجتمع ويقوى بمرور الزمن بحيث يصعب مكافحته والتصدي له، وعندما يتم التصدي له قد تحدث إصابة بأضرار جسيمة للأطراف التي تتصدى له.

وليس هناك تعريف محدد للفساد الإداري بالمفهوم الذي يستخدم فيه هذا المصطلح اليوم، لكن هناك اتجاهات مختلفة تتفق في كون الفساد الإداري هو إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص بشكل غير مشروع أو لتحقيق أغراض شخصية مستندة إلى المحسوبية(١).

إن التعريف المجرد للفساد الإداري ينطلق إلى الممارسة السلوكية التي لا تخضع إلى ضابط أو معيار معين وخاصة المعايير البيروقراطية، أو كل انحراف بالسلطة العامة ــ الممنوحة للموظفين ــ عن الأهداف المقررة قانوناً.

كما يشمل هذا المفهوم محاولة شخص ما وضع مصالحه الخاصة بصورة محرمة أو غير مشروعة فوق المصلحة العامة أو فوق المثل التي تعهد بخدمتها.

ولا يحدد المفهوم المجرد للفساد الإداري ماهية الممارسات المقصودة للإخلال بالمصلحة العامة بصورة يمكن الاتفاق عليها في جميع الحالات، فهي تخضع لطبيعة المجتمع ولمفهوم المثل العليا والمصلحة الاجتماعية المقصودة، بل إن مظاهر الفساد الإداري (كالرشوة مثلاً) لا تعبر في كثير من الأحيان

---

(١) د. شحاتة أبو زيد شحاتة: سرطان الفساد المالي والإداري في مصر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، المنعقد بكلية التجارة جامعة عين شمس، ٢٠/٤/٢٠١٣م.

عن حقيقة الأسباب المؤدية إلى الفساد أو الكامنة وراء ذلك الفساد كالتداعيات الإدارية الناتجة عن الوهن في الإدارة. وهنا يمكن القول بأن كل مخالفة تتم بسوء نية للقوانين والأنظمة المرعية، وكل استهتار بالقيم والتقاليد الخيرة المتعارف عليها في المجتمع، تعتبر فساد بمفهوم الممارسة العملية(١).

وعليه سوف نتناول هذا المبحث (مفهوم الفساد الإداري) من خلال مطلبين أثنين على النحو التالي :

المطلب الأول: تعريف الفساد وعوامل انتشاره.

المطلب الثاني : تعريف الفساد الإداري وخصائصه ومستويات ومظاهر الفساد.

المطلب الأول
تعريف الفساد وعوامل انتشاره

الفساد في اللغة: يعني مخالفة المصلحة وهو نقيض الإصلاح، ويقال تفاسد القوم: تدابروا وقَطَعوُا الأرحام، والمفسدة خلاف المصلحة، والشئ الفاسد هو الذي انتفت منفعته المشروعة(٢).

الفساد لغة: من فسد، فسد الشئ، (يفسد) بضم السين (فساداً) فهو (فاسد)، و(فسد) بضم السين أيضاً فهو (فسيد)، و(أفسده ففسد). والمفسدة ضد المصلحة، وفساد الشيء يعني تلفه وعدم صلاحيته(٣) والفساد في معاجم اللغة هو من (فسد) ضد(الصلح) والفساد لغة البطلان فيقال فسد الشئ أي بطل

---

(١) د. ياسين الصرايرة وآخرون: المنهج التجريبي لمعالجة الفساد الإداري، مجلة الإدارة، السنة ٢٠، العدد ٧٣، يونيه ١٩٩٨، ص٦٠ وما بعدها.

(٢) زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيـروت، ١٩٩٤، ص٥٠٣.

(٣) زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مختار الصحاح، مؤسسة الرسالة، بيـروت، ١٩٩٤، ص٥٠٤

وأضمحل، ويأتي التعبير على معاني عدة بحسب موقعه، فهو الجدب أو القحط كما في قوله تعالى: (ظَهَرَ الفَسَادُ فِي البَرِّ وَالْبَحْرِ بِمَا كَسَبَتْ أَيْدِي النَّاسِ لِيُذِيقَهُم بَعْضَ الَذِي عَمِلُوا لَعَلَّهُمْ يَرْجِعُونَ)[1]، أو الطغيان والتجبر كما في قوله تعالى(تِلْكَ الدَّارُ الآخِرَةُ نَجْعَلُهَا لِلَّذِينَ لا يُرِيدُونَ عُلُواً فِي الأَرْضِ ولا فَسَاداً والْعَاقِبَةُ لِلْمُتَّقِينَ)[2]، أو العصيان لطاعة الله كما في قوله تعالى (إِنَّمَا جَزَاءُ الَذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ ورَسُولَهُ ويَسْعَوْنَ فِي الأَرْضِ فَسَاداً أَن يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلافٍ أَوْ يُنفَوْا مِنَ الأَرْضِ ذَلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا ولَهُمْ فِي الآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ)[3]. ونرى في هذه الآية الكريمة تشديد القرآن الكريم على تحريم الفساد وعلى نحو كلي، وأن لمرتكبيه الخزي في الحياة الدنيا والعذاب الشديد في الآخرة.

ومعنى الفساد اصطلاحاً : انتشار الفوضى وضياع الحقوق والمصالح بسبب عدم الالتزام بأحكام ومبادئ الشريعة الإسلامية، وهي جريمة يعاقب مرتكبها حسب طبيعتها وظروف ارتكابها، وخلاصة القول: أن معنى الفساد في الفكر الإسلامي يعني ضياع مقاصد الشريعة الإسلامية وهي حفظ النفس والدين والعقل والعرض والمال بسبب مخالفة ما نهى الله عنه ورسوله وأجمع على ذلك الفقهاء[4].

---

(١) سورة الروم، الآية ٤١.

(٢) سورة القصص، الآية ٨٣.

(٣) سورة المائدة، الآية ٣٣.

(٤) داود خير الله: الفساد كظاهرة عالمية وآليات ضبطها، دراسة منشورة في (الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية)، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية، ط٢، بيروت، ٢٠٠٦، ص٤١٤.

ويحدث الفساد عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة(١).

كما يمكن للفساد أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق (المحسوبية والمنسوبية) أو سرقة أموال الدولة مباشرة(٢).

وقد عرفه البعض(٣) على أنه إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص، وهو يحدث على سبيل المثال عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمناقصة عامة، كما يمكن أن يحدث عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب ضمن منطق المحسوبية والمنسوبية أو سرقة أموال الدولة مباشرة. وقد عرفه البعض(٤) كذلك على أنه استغلال الموظف العام لموقع عمله وصلاحياته للحصول على كسب غير مشروع أو منافع شخصية

---

(1) Trucker, Michael (1998): "Asset allocation under partial and complete privatization of social security contributions", Journal of Financial Service Research, July, Vol. 14, No. 1, acquirer's perspective: A mergers and acquisitions based framework", Journal of Management Studies, Sept, Vol. 35, No. 5, pp, 619-640, Van Dam, Ynte K & Apeldoorn, Paul A.C. (1996), "Sustainable Marketing", Journal of Macromarketing, Fall, Vol. 16, No. 2, pp. 45-56.

(2) Levi, M, et al (Eds) (1996): The corruption of politics and the politics of corruption Oxford, Black Well Publication.
- Flint, D., 1998, "Philosophy and Principles of Auditing : An Introduction", (London, Macmillan).
- A statement of Basic Auditing Concepts (AAA, 1973).
- Matuz, R.K, Sharaf, Hussein, "The Philosophy of Auditing", (AAA, 1961).

(٣) د. حسين المحمدي بوادي: الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨م، ص١٣.

(٤) أ. ياسر عادل التريكي: من أجل مكافحة الفساد الإداري والمحافظة على المال العام، سنة ....، ص٤٥.

يتعذر تحقيقها بطريقة مشروعة أو أنه سلوك غير رسمي وشرعي تفرضه ظروف معينة وتساعد عليه ويقتضيه التحول الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي. كذلك ورد تعريف آخر لمصطلح الفساد على أنه سلوك غير سوي ينطوي على قيام الشخص باستغلال مركزه وسلطاته، في مخالفة القوانين واللوائح والتعليمات لتحقيق منفعة لنفسه أو لذويه من الأقارب والأصدقاء والمعارف وذلك على حساب المصلحة العامة(١).

لقد تضمن القرآن الكريم نماذج من المفسدين في الأرض على سبيل المثال المنافق الذي يسعى بين الناس بالنميمة وغيرها، ولقد وصفه الله في القرآن الآتي : (ومِنَ النَّاسِ مَن يُعْجِبُكَ قَوْلُهُ فِي الحَيَاةِ الدُّنْيَا ويُشْهِدُ اللَّهَ عَلَى مَا فِي قَلْبِهِ وهُوَ أَلَدُّ الخِصَامِ، وإِذَا تَوَلَّى سَعَى فِي الأَرْضِ لِيُفْسِدَ فِيهَا ويُهْلِكَ الحَرْثَ والنَّسْلَ واللَّهُ لا يُحِبُّ الفَسَادَ، وإِذَا قِيلَ لَهُ اتَّقِ اللَّهَ أَخَذَتْهُ العِزَّةُ بِالإِثْمِ فَحَسْبُهُ جَهَنَّمُ ولَبِئْسَ المِهَادُ)(٢).

---

(١) أ. ياسر خالد بركاته الواتلي: الفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه، مقال متاح على شبكة المعلومات الدولية www.anataa.org، مجلة النبأ، العدد ٨٠ كانون الثاني ٢٠٠٦.

مفهوم الفساد والعمل الفاسد : يتمثل الفساد في الحياة العامة في استخدام السلطة العامة من أجل كسب أو ربح شخص أو من أجل تحقيق هيبة أو مكانة اجتماعية أو من أجل تحقيق منفعة لجماعة أو طبقة ما بالطريق التي يترتب عليها خرق القانون أو مخالفة التشريع ومعايير السلوك الأخلاقي، وبذلك يتضمن الفساد انتهاك الواجب العام وانحراف عن المعايير الأخلاقية في التعامل، ومن ثم يعد هذا السلوك غير مشروع من ناحية وغير قانوني من ناحية أخرى، ومن صور الفساد الشائعة في الوظائف العامة: الرشوة والاختلاس من المال العام والاحتيال، والنصب، والتزييف والتزوير في التقارير الرسمية.

(٢) سورة البقرة، الآيات ٢٠٤-٢٠٦.

وعرفه آخرون بأنه: (إساءة استعمال الأدوار أو الموارد العامة للفائدة الخاصة)[١]، في حين قال بعضهم بأنه: (استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح أو منافع خاصة ويشمل جميع أنواع رشاوي المسؤولين المحليين أو الوطنيين أو السياسيين، ولكنه يستبعد الرشاوي التي تحدث فيما بين القطاع الخاص)[٢]، وعرفه البنك الدولي في تقرير التنمية الصادرة عام ١٩٩٧ بأنه (سوء استغلال السلطة العامة من أجل الحصول على مكاسب شخصية)[٣].

وهكذا قصرت تلك التعاريف الفساد على إساءة استعمال (السلطة العامة) فهي تقصر الفساد على القطاع العام، في حين أن الفساد قد يكون أكثر ظهوراً وأثراً في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني.

وقد عرفت منظمة الشفافية الدولية (الفساد) بأنه: (إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة)[٤]، فهو استغلال السلطة الممنوحة سواء كانت في القطاع العام أو الخاص لتحقيق مكاسب شخصية، ولا يشترط في المكاسب أو المنافع الخاصة التي يلتمسها الفاسد أن تكون لمصلحته الخاصة هو، بل قد تكون لأحد أفراد عائلته أو لقريب أو صديق أو لمؤسسة أو حزب أو منظمة أو مشليا يتعاطف معها[٥].

---

(١) مايكل جونسن: الفساد/ نظرة عامة، مقال متاح على شبكة للمعلومات الدولية، موقع يو أس أنفو http:usinfo.state.gov تقرير عن التنمية في العام ١٩٩٧م البنك الــدولي، مرجع سابق، ص١٠٨-١١٤؛ د. حسن عطية أفندي، مرجع سابق، ص٥٤-٥٦.

(٢) د. جاسم محمد الذهبي: الفساد الإداري في العراق وتكلفته الاقتــصادية والاجتماعيــة، مقال متاح على الموقع الإلكتروني www.here-iraq.com

(٣) أشار إليه د.سيف راشد الجاري ود. كامل صكر القيسي:كيف واجه الإســلام الفــساد الإداري، ص٢٨.

(٤) منظمة الشفافية الدولية، تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧.

(5) Rahman, A, (1992): “The Privatization of public tele-communication services. The Malaysian experience”, conference on privatization in developing countries, Islamabad, Pakistan, 2-6 March Ramirez, Miguel D, (1998): “Privatization and regulatory reform in Mexico and Chile : a critical overview”, Quarterly review of economics and finance, fall, vol. 38, No. 3, pp. 421-439.

وخرج تعريف آخر عن صيغ التعاريف المذكورة أنفاً فعرف الفساد بأنه: (الخروج عن القواعد الأخلاقية الصحيحة وغياب أو تغييب الضوابط التي يجب أن تحكم السلوك، ومخالفة الشروط الموضوعة للعمل وبالتالي ممارسة كل ما يتعارض مع هذه وتلك)[١].

وعندنا فإن الفساد هو الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من إعطائها لتحقيق مكاسب غير مشروعة[٢].

ولقد اعتمد المجلس الأوروبي عام ١٩٩٤ تعريفاً للفساد ومؤداه هو: الرشوة أو أي سلوك آخر يأتيه شخص مؤتمن على مسؤوليات في القطاع العام أو الخاص يخالف واجباته الناشئة عن كونه موظف عمومي أو مستخدم في القطاع الخاص، أو كعنصر مستقل أو ما شابه ذلك ويكون الهدف منه الحصول على مزايا غير مستحقة من أي نوع لنفسه أو لآخرين[٣].

وعموماً فإن الفساد كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والإدارية المشبوهة والمريبة، ويشمل مساحة واسعة من الأعمال والتصرفات غير الشرعية، فهو ظاهرة معقدة تتشعب أسبابها وتتنوع

---

(١) الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية/ لا فساد ــ كتاب الفساد، ط١، ٢٠٠٥، مطابع تكنوبرس، لبنان.

انظر مثلاً د. السيد أحمد عبدالخالق: التحول من القطاع العام إلى القطاع الخاص بين التنظير والواقع، مع رؤية مستقبلية، مجلة روح القانون، جامعة طنطا، العدد التاسع، يناير ١٩٩٣، والمراجع المذكورة فيه، كذلك :

- Habilullah Khan, “Marketing vs Planning”, in Anthony T.H Chin and Ng Hock Guan, Economic management and transition towards a Marker Economy, An Asian Perspective (World Scientific, Singapore), 1996.

(٢) الفساد الإداري، جرائم مجهولة تحتاج إلى اجتثاث المنشور في جريدة الرياض يوم الثلاثاء ٢٤ مايو ٢٠٠٥ العدد ١٣٤٨٤ ص٥٥.

(٣) تقرير الأمين العام في "مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة" ١٩٩٥، وثيقة رقم:
U.N. Doc Conf. 169/16/Rev 11995

أثارها، وتشمل أنواعاً مختلفة من أنماط السلوك الشاذة أهمها :

- الرشوة.
- الاختلاس.
- استغلال النفوذ.
- الابتزاز[١].
- هدر المال العام.
- توظيف الأموال العامة لغير ما خصصت له، أما للمصلحة الخاصة أو لمصلحة فرد أو مؤسسة أو حزب أو جماعة.
- التهرب والمساعدة على التهرب من الضريبة.
- الوساطة.
- تسريب المعلومات.
- تفضيل ذوي الصلات والقربى في التعيينات في الوظائف.
- تفضيل ذوي الصلات والقربى في العقود.
- المزاجية في إصدار القرارات الإدارية دون التقيد بالقوانين والأنظمة[٢].

---

(١) وهو إجبار الأشخاص على دفع مبالغ مالية معينة بالتهديد أو العنف والترهيب كإجبار للموظف المسؤول على استلام مواد متعاقد على توريدها إلى دائرته، ويقدم المقاول المورد على دفع مبلغ يفرضه وإلا عدها غير مطابقة للمواصفات، أو إجبار المقاولين العاملين في مناطق نفوذها على دفع مبالغ أو فرض العمال عليه وإلا منعوه من تنفيذ المقاولة. انظر د. محمد نصر القطري: الحماية الجنائية من الفساد، مرجع سابق، ص١٠١.

(٢) د. عبدالحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص١٦٥؛ عن موقف الإسلام من الملكية الفردية، انظر د. سعاد إبراهيم صالح: مبادئ النظام الاقتصادي وتطبيقاته، دار الضياء، القاهرة، ١٩٨٦، ص١٠٤ وما بعدها؛ د. علي سليمان: قضية الصناعة في مصر، سلسلة مقالات في الأهرام الاقتصادي، الأعداد في ١٩٨٦/١٠/٦ إلى ١٩٨٦/١١/١٣.

- الحصول على نسب مقابل إحالة العقود أو المناقصات.
- الإهمال الجسيم بما يلحق ضرراً جسيماً بالأموال العامة(١).

والكثير من أنواع الأنشطة الفاسدة الأخرى(٢)، ولا يشترط في النشاط لكي يعد (فساداً) أن يكون فعلاً يجرمه القانون، فمن الأفعال ما لا تجرمه القوانين ولكنه يعد فساداً متى ما كان نشاطاً يتضمن إساءة في استغلال السلطة الممنوحة لتحقيق مصالح فردية كالرشوة خارج القطاع العام(٣) في بعض الدول والإثراء غير المشروع بقانون (من أين لك هذا) الذي لا تجرمه الكثير من القوانين(٤).

ولا يقتصر ظهور الفساد على القطاع العام بل هو قد يكون أكثر ظهوراً في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني، والفساد في القطاع العام لا يرصد فقط في السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية أو غيرها من

---

(1) Article (2) Lio no. 83-634 du 13 Jullet 1983 cod administrative – Dalloz – 1987 – p. 1013. J. Schumpeter, Theory of Economic Development (Cambridge, Mass, Harvard U.P) 1934 Eric Davis, (Princeton University Press, Princeton, N.J) 1983, p. 88. ff.

(٢) د. محمد جودت الملط: المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧، ص٧؛ فلسفة التنمية، جوهر الخلاف مع الحكومة، جريدة الأهالي، ١٩٩٩، معاد نشرها في هموم اقتصادية مصرية، دار ميريت للنشر، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٤٣.

(٣) ساهر عبدالكاظم مهدي: الفساد الإداري أسبابه وآثاره وأهم أساليب للمعالجة، دائرة المفتش العام، قسم التفتيش الإداري، منشور على الموقع www.hrdiscussion

- Joseph Stiglitz, Globalization and its Discontents (London Penguin Books), 2002 "Development Policies in a World of Globalization", in Kevin P. Gallagher , ed, Putting Development First, the Importance of Policy Space in the WTO and IFI's (London and New York Zed Books), 205, pp. 15-32.

(4) Background paper for the Workshop on Combating Corruption – Prepared by the United Nations Interregional Crime and Justice Research institute, 1999 (UN Doc A/Conf, 1879) Kemal Dervis, The Role of the State in the 21st Century, in Samir Radwan and Manuel Riesco, eds, The Changing Role of the State (Cairo, Economic Research Forum), 2007, p. 3-6, p. 3

السلطات ــ بل يمكن أن يظهر في شتى الميادين ــ من خلال تجميد المشاريع لأغراض المساومة مثلاً، أو في توزيع المناصب الحكومية على أسس حزبية أو طائفية أو عرقية، أو على مقياس الولاء بغض النظر عن الجدارة أو الكفاءة أو الاختصاص، كما قد يظهر بشكل صارخ في المؤسسات المستقلة ومن ضمنها المؤسسات الرقابية أو المتخصصة في مكافحة الفساد كفساد المحققين وضباط الشرطة والمفتشين العامين وموظفيهم[١].

وليس هناك علاقة مباشرة بين نظام الحكم والفساد، فالفساد موجود في دول أنظمتها ديكتاتورية كما هو موجود في دول أنظمتها ديمقراطية، إلا أن الأنظمة غير الديمقراطية تعد حاضنة صالحة للفساد أكثر من الأنظمة الديمقراطية من الناحية النظرية، لأن الأخيرة (أي الأنظمة الديمقراطية) تكون في ظلها السلطات متوازية ومستقلة، وتوفر انتخابات حرة ونزيهة وتداول سلمي للسلطة وحرية تعبير وصحافة حرة وقضاء مستقل محايد عادل وكفوء، لذا تكون ممارسة الفساد عملية صعبة أو خطوة ذات نتائج غير مضمونة[٢].

وقد صنف الفساد إلى فساد سياسي وفساد بيروقراطي أو إداري، وعرف الفساد السياسي بأنه : (إساءة استخدام السلطة العامة (الحكومية) لأهداف غير مشروعة وعادة ما تكون سرية، لتحقيق مكاسب شخصية وأهم أشكاله المحسوبية والرشوة والابتزاز وممارسة النفوذ والاحتيال ومحاباة الأقارب)[٣].

---

(1) Steel, Brent, S. & Long. Carolyn, (1998): "The use of agency Forces Versus Contracting out Learning The Limitations of Privalization", Public Administration Quarterly, Summer, Vol. 22, No. pp. 229-251.

- Sueyosh! Toshiyuki (1998): Privalization of Nippn Telegraph and Telephone: Was it a good Policy Decision?", European Journal of Operational Research, May 16, Vol. 107, No. 1, pp. 45-61.

(2) Vernna Declaration on Crime and justice Meeting the Challenges of The Twenty-First Century 2000 (item 16) 6.

(3) Colin Barlow, Modern Malaysia in the Global Economy, Political and Social Change into the 21st Century, Cheltenham, U.K. Edward Elgar), 2001, 18, P. Paul R. Gregory and Robert C. Smart, Russian and Sovel Economic Performance and Structure, 6th ed. (Reading, Mass Addison Wesley), p. 66.

وقسم الفساد أيضاً إلى فساد صغير وفساد كبير، أما الفساد الكبير فهو الفساد السياسي الذي ينتشر في أعلى دوائر السلطة السياسية، حيث يقوم القابضون على القرار السياسي باستعمال سلطتهم ونفوذهم لتوطيد مكانتهم وتعزيز ثرواتهم بتفصيل السياسات والأولويات والتشريعات على قياسهم ولمصلحتهم، وهو أخطر أنواع الفساد وأكثرها تعقيداً وأثراً على المجتمعات والدول وأكثرها صعوبة في المعالجة، ولكن عملياته أقل عدداً من الفساد الصغير أو الإداري، فهي عمليات قليلة قياساً بعمليات الفساد الصغير ولكنها أكبر وأكثر أثراً وأعظما حجماً وتأثيراً[١].

أما الفساد الصغير أو الإداري أو البيروقراطي فهو ممارسة المعاملات الفاسدة في الإدارة، وهو قد يأخذ شكل تبادل مبالغ نقدية أو منافع ثانوية كدفع الرشى لترويج أو تسريع بعض المعاملات وتوظيف الأقارب والأصدقاء في مراكز غير قيادية[٢]، وهو فساد أقل خطراً وأثراً من الفساد الكبير أو السياسي، إلا أن عدد عملياته كبير جداً قياساً إلى عدد عمليات الفساد الكبير، فقد يقع في اليوم الواحد آلاف المرات ومن عدد كبير من الموظفين والمواطنين كدفع الرشى في مراكز الشرطة أو دوائر التسجيل العقاري أو في المحاكم أو في دوائر الضريبة أو في دوائر الأحوال المدنية أو الجوازات أو

---

(1) Trucker, Michael (1998): “Asset allocation under Partial and Complete Privalization of Social Security Contributions”, Journal of Financial Service Research, July, Vol. 14, No. 1, PP. 5-16.
- Uhlenbruck, Nikolaus & De-Castro, Julio (1998): “Prevalization from the Acquirer’s Perspective. A mergers and acquisitions based framework”, Journal of Management Studies, Sep. Vol. 35, No. 5, PP. 619-640.
- Van Dain, Ynte K & Apeldown, Paul A.C. (1996): “Structure marketing”, Journal of Macromarketing, Fall, Vol. 16, No. 2, PP. 45-56.

(٢) محمد أنس جعفر: الوسيط في القانون العام – القسم العام، القـاهرة، ١٩٨٤–١٩٨٥، ص٣٠٩–٣١٠، التخطيط والتنمية، ترجمة د. إسماعيل صبري عبدالله، دار المعارف، القاهرة، الطبعة الثانية، ١٩٦٨.

الرعاية الاجتماعية وغيرها.

وبسبب غياب الفصل بين الإدارة والسياسة خاصة في البلدان النامية فإن تقسيم الفساد إلى سياسي أو إداري يكون غير واضح ونسبي.

<u>عوامل انتشار الفساد:</u>

يعتمد انتشار الفساد في مجتمع ما على عدة عوامل أهمها :

١- وجود دوافع لارتكاب الفساد :

وتتمثل أهم هذه الدوافع في انتشار الفقر والطمع والجشع والتسيب والتي تؤدي إلى توافر الدوافع نحو الأفراد للاستيلاء على المال العام بدون وجه حق من خلال الرشاوي أو استغلال النفوذ والتلاعب والتواطؤ من آخرين لتسهيل عمليات الاستيلاء على المال العام، وإخفاء المعلومات أو إتاحتها لفئة دون الأخرى، أو نشر شائعات مغرضة لتوجيه الأفراد نحو قرار خاطئ يتناسب مع مصالح خاصة، وانتشار المحسوبية والواسطة لتعيين أو ترقية أفراد في وظائف يكون غيرهم أحق بها، وانتشار السلوك غير الأخلاقي يدفع الفاسدون إلى فرض إتاوات على الجمهور وسرقة واختلاس المال العام خاصة في ظل عدم وجود رقابة فعالة أو وجود رقابة ضعيفة.

٢- وجود فرص لارتكاب الفساد :

تأتي الفرص لارتكاب الفساد من ضعف نظم الرقابة والمتابعة تأتي الفرص لارتكاب الفساد من ضعف نظم الرقابة والمتابعة والإدارة المتسيبة، حيث يتعايش معها الفساد في اتحاد وثيق ويتغذى على نقاط الضعف فيها ويتسرب داخل فجواتها ويستند إلى آليات وقيم هذه النظم ذاتها(١).

من ناحية أخرى، ويمكن التعرف على مدى فعالية نظم الرقابة والإدارة

---

(١) بيير لاكوم: الفساد، ترجمة سوزان خليل، عين للدراسات والبحوث الإنسانية والاجتماعية، القاهرة ج.م.ع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣، ص٣١.

من خلال عدة تساؤلات[1]:

- هل هناك توازن في القوى المهيمنة على الإدارة والرقابة ؟
- هل هناك نظم رقابة داخلية فعالة في المنظمة وتعمل بكفاءة ؟
- هل تقوم أجهزة الرقابة العليا في الدولة بدورها الرقابي بفعالية ؟
- هل هناك آلية لمشاركة الأطراف ذات المصلحة في المنظمة في أعمال الرقابة والمتابعة ؟
- هل يتم عرض المعلومات بشفافية ؟ وما مدى وجود تضارب في المعلومات عن نفس الموضوع ؟ وهل يتم إتاحة المعلومات للجميع في نفس الوقت وهل هناك فئة تستغل المعلومات الداخلية لمصلحتها قبل إتاحتها للجمهور ؟ وهل يتوافر للمعلومات المعروضة خصائص الجودة (الملائمة والمصداقية والقابلية للمقارنة والعرض المناسب ... إلخ)؟
- هل هناك نظم اتصال سريعة وقوية للتعامل مع حالات الفساد المكتشفة بالسرعة اللازمة ؟
- هل هناك إستراتيجيات وسياسات وإجراءات تفصيلية واضحة لجميع العاملين في المنظمة ؟
- هل هناك ثقافة سائدة في المجتمع تقوم على الانضباط والتعامل مع الأشياء حسب حقيقتها دون أن توجد مبررات واهية لذلك ؟
- هل يوجد اهتمام وتعامل حقيقي مع حالات الفساد المكتشفة والضرب بيد من حديد عليها أم يتم تأجيلها والمماطلة فيها ؟
- هل هناك سهولة في تزييف الحقائق وتزوير المستندات وتقارير الطب الشرعي وغيرها ؟
- هل وصل الفساد إلى القضاء والتعليم ؟

---

(١) د. طارق عبدالعال حماد : آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣م.

- هل تم وضع عقوبات مناسبة ومشددة على الفاسدين والمفسدين وبما يلائم الجرائم المرتكبة ؟
- هل يتم الإعلان عن جرائم الفساد ومرتكبيها والعقوبات التي وقعت على الفاسدين والمفسدين ؟ وهل العقوبات رادعة ؟
- هل تفلت جرائم الفساد التي يرتكبها كبار القوم من العقوبات ؟
- هل انتشر الفساد لدرجة أنه يصبح الأصل والاستثناء هو الأمانة والاستقامة والنزاهة ؟
- هل يوجد عادة – كبش فداء – أي موظف صغير لحالات وجرائم الفساد الكبرى ؟
- ما هي درجة خوف الأفراد من ارتكاب جرائم الفساد ؟ وهل ترجع إلى القيم والمعتقدات الدينية أم ترجع إلى العقوبات المشددة ؟
- هل توجد وسائل اتصال مأمونة وسهلة للإبلاغ عن حالات وجرائم الفساد؟
- هل يوجد تدريب وتغيير مستمر في وسائل اكتشاف جرائم الفساد لتناسب وتواكب التغييرات والابتكارات المستمرة في جرائم الفساد ومحاولات وضعه في صورة سليمة مستتدياً ؟

٣- وجود مبررات لارتكاب الفساد :

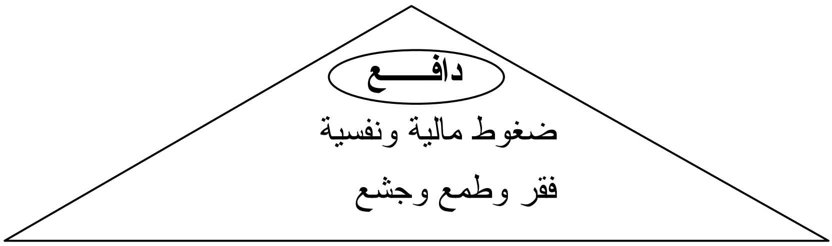
أخطر شئ في الفساد أنه ينتشر كالسرطان، ويصبح بعد ذلك شئ عادي لدى عدد كبير من الأفراد والعاملين في وحدات الجهاز الإداري للدولة(١)، وتنتشر بعض المصطلحات مثل : أنه شئ عادي، أنه مسنود، أنه موظف غلبان، ماذا يفعل وهو فقير ولا يجد المال اللازم لعلاج زوجته وأولاده

---

(١) د. صفوت مصطفى محمد إبراهيم: مدخل مقترح لتطوير نظم الرقابة الداخلية للحد من الفساد في الوحدات الإدارية، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد في الوحـــدات الإدارية في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، أبريل ٢٠١٣.
يقصد بوحدات الجهاز الإداري للدولة وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصـــة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة خدمية كانت أو اقتصادية.

؟ لقد كان يمر بضائقة مالية، لن يفعل ذلك مرة أخرى، لماذا هو بالذات فهناك كثيرون يفعلون مثله، إنها لا تأتي إلا على الغلبان وعندما تنتشر المبررات الواهية غير الأخلاقية بين أفراد المجتمع، فإن ارتكاب عمليات الغش وجرائم الفساد تصبح مقبولة وتجد ما يبررها.

ومن العرض السابق يمكن إبراز مثلث الفساد في الشكل الآتي(١):



فرص	مبررات
– ضعف نظم الرقابة والمتابعة والمساءلة. – انتشار الفساد في المنظمة والفساد يحمي الفساد. – ارتكاب القيادات الإدارية العليا لجرائم الفساد يقلل من خوف الآخرين. – ضعف آليات اكتشاف الفساد ومقاومته. – ضعف العقوبات ضد الفساد. – التواطؤ لإخفاء حالات الفساد المكتشفة.	– انتشار الفساد كالسرطان. – النظرة إلى الفساد على أنه شئ عادي يقوم به الكل. – ضعف إيمان وأخلاقيات الأفراد داخل المنظمة والمجتمع.

---

(١) د. طارق عبدالعال حماد : آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣م.

المطلب الثاني

تعريف الفساد الإداري

من الملاحظ هنا عدم وجود تعريف موحد للفساد الإداري في علم الإدارة المعاصر، مما يعني وجود إشكالية حقيقية لدى الباحثين في تصوير هذا المصطلح والتعبير عنه بطريقة متماثلة، ويمكن إرجاع هذا الأمر إلى جملة من الأسباب أهمها :

أولاً : عدم وجود منهج موحد لدراسة هذه الظاهرة وبحثها، فمعظم الأشخاص والجهات المهتمة بدراستها ينتمون إلى حقول معرفية مختلفة، مثل السياسة والعلوم الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، ولذا فإن كل جهة منها تبحث القضية من خلال المنهج الخاص بها(١).

ثانياً : اختلاف المرجعية القانونية أو التشريعية أو الثقافية التي تعتمد لوضع معايير لتميز الفعل الفاسد عن غيره، فأي تعريف للفساد لابد أن يبرز معايير محددة تقاس على ضوئها أفعال الناس وتقييم، ففي الوقت الذي تعتمد بعض التعريفات معيار مناقضة المصلحة العامة مثلاً نجد تعريفاً آخر يعتمد معيار الرأي العام(٢)، وهكذا.

ثالثاً: اختلاف مفهومه ومضمونه بين ما يراه الباحثون المتخصصون

---

(١) انظر د. عبدالرحمن الهيجان: إستراتيجيات ومهارات مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب (أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية الرياض، المجلد (١٢)، العدد ٢٣، ١٤١٨هـ، ص٢٠٣-٢٦٥.

(٢) راجع د. منقذ محمد داغر: علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية، لموظفي الحكومة ومنظماتها، حالة دراسية من دولة عربية، أبو ظبي، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط١، ٢٠٠١م، ص٩.

- انظر د. حسني عايش: الفساد: عوامله وعلاقته وسبل التصدي له، دراسات عربية (دار الطليعة)، بيروت، المجلد ٠٣٣)، العددان (١١-١٢)، ١٩٩٧م، ص٩٦-١١١.

وبين ما يراه عامة الناس[1]، فلا يتحتم أن تتماشى التعريفات دائماً مع مشاعر الجماهير، أو أن تعاصر قضية الإصلاح، بل إنه حتى في المجتمعات التي حسمت فيها مفاهيم الفساد القانونية والاجتماعية وأصبحت إلى حد ما متوافقة، مازال في معظم التعريفات التحليلية جانب كبير من الغموض في الأفعال التي تعد في نظر الكثيرين فساداً.

رابعاً : اختلاف مفهومه بين بيئة ثقافية وأخرى، فما يراه شعب من الشعوب فساداً، قد يراه شعب آخر عكس ذلك، ومثال هذا أنه عندما قام أحد الباحثين بدراسة السبب الذي جعل (بورما) إبان فترة الاستعمار فاسدة وفق المعايير البريطانية، وصل إلى نتيجة هي أن البورميين كانوا في كثير من الحالات يطبقون بسذاجة المعايير المعتادة عندهم بالنسبة للسلوك الصحيح.

خامساً : تعدد الأشكال والمظاهر التي يتخذها الفساد في المجتمعات المختلفة، وظهور صور جديدة منه باستمرار، حتى أن التعريفات التي تصدر في فترة زمنية معينة قد تصبح عديمة الجدوى مع مرور الزمن.

سادساً : تعدد مجالات النشاط الإنساني التي يمكن للفساد أن يستشري فيها وتشابكها[2]، فهناك الفساد الإداري، والفساد المالي، والفساد الاقتصادي، والفساد السياسي، وعليه فقد يعمد أحد الباحثين إلى تعريف الفساد بشكل عام لاعتقاده أن الفساد هو الفساد أينما وجد، فلا حاجة لتخصيصه بمجال دون غيره، في حين يرى باحث آخر غير هذا الرأي فيعمد إلى تعريف الفساد ضمن دائرة معينة من دوائر النشاط الإنساني.

سابعاً: اختلاف الأسلوب العلمي المعتمد لصياغة التعريف، فبعض الباحثين يفضل الالتزام بشروط الحد المقتبسة من علم المنطق، أو على الأقل

---

(١) راجع ميخائيل جونستون؛ ترجمة محمد البهنسي: البحث عن تعريفات: حيوية السياسة وقضية الفساد، المجلة الدولية للعلوم الاجتماعية، اليونسكو، العدد ١٤٩، ص٢١-٥٩.

(٢) انظر د. حسن أبو حمود: الفساد ومنعكساته الاقتصادية والاجتماعية، مجلة جامعة دمشق (جامعة دمشق) دمشق، المجلد (١٨)، العدد الأول، ٢٠٠٢، ص٤٤٥-٤٦٩.

الاستفادة منها، في حين يرى غيرهم التعبير باللغة المعتادة بعيداً عن تلك الشروط، وقد نجد فريقاً ثالثاً يكثر من الأمثلة في تعريفه وآخر لا يتطرق إليها مطلقاً غير ذلك.

وقد عنى كثير من الباحثين بوضع تعريف للفساد الإداري، كما اهتمت بعض اتفاقيات مكافحة الفساد سواء على المستوى الإقليمي أو على المستوى الدولي بتحديد مفهوم الفساد لغايات تلك الاتفاقيات، فتعددت التعاريف وتنوعت تبعاً لتفاوت وجهات النظر حول الموضوع والزاوية التي يتم التركيز عليها، ومن أهم هذه التعاريف :

تعريف القانون الهندي للفساد الإداري حيث يعرف الفساد الإداري بأنه: كل موظف يقبل أو يحصل أو يوافق على استلام أو يحاول الحصول من أي شخص لنفسه أو لأي شخص آخر، أي نوع من المكافآت غير المشروعة كدافع للقيام بأداء خدمة نفعية، أو بإجراء مضايقة لشخص ما أثناء ممارسته لنشاطاته الرسمية[١].

ويعرفه البعض بأنه تصرف وسلوك وظيفي سيئ فاسد، خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام والخروج على النظام لمصلحة شخصية[٢].

ويعرفه جوزيف ناي بأنه : "سلوك مخالف للواجب الرسمي بسبب المصلحة الشخصية مثل العائلة أو القرابة أو الصداقة، والاستفادة المادية أو استغلال المركز، ومخالفة التعليمات لغرض ممارسة النفوذ والتأثير الشخصي، ويدفع هذا السلوك غلى استعمال الرشوة أو المكافأة لمنع عدالة أو موضوعية شخص معين في مركز محترم، وكذلك يشتمل على سوء استخدام المال العام

---

(١) الأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب، وثائق الدورة السادسة لمجلس وزراء الداخلية العرب، مكافحة الفساد الإداري، تونس من ١-٣/١٢/١٩٨٧م، ص٤.

(٢) انظر د. أحمد رشيد: الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، مطبوعات دار الشعب، شباط، ١٩٧٦م، ص٥.

مثل التوزيع غير القانوني للموارد العامة من أجل الاستفادة الخاصة(١).

كما يعرفه جانب فقهي آخر بأنه "كل تصرف غير قانوني مادي أو أخلاقي من جانب العاملين، يسود في بيئة بيروقراطية، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية على حساب المصلحة العامة، مما يؤدي إلى هدر في موارد الدولة الاقتصادية، الأمر الذي ينعكس بالسلب على عمليات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي(٢).

ويعرفه اتجاه فقهي ثالث بأنه "السلوك المنحرف عن الواجبات الرسمية محاباة لاعتبارات خاصة كالأطماع المالية، والمكاسب الاجتماعية، وارتكاب مخالفات ضد القوانين لاعتبارات شخصية(٣).

ويمكن التركيز على أربعة اتجاهات من الناحية التحليلية يركز كل منها على أحد جوانب المفهوم وذلك على النحو التالي :

الاتجاه الأول :

تناول هذا التعريف الخروج عن المسؤوليات الوظيفية العامة، ويضم مجموعة تعريفات، فيرى أحد الباحثين أنه خروج الموظف عن مقتضيات الوظيفة العامة والقواعد المحددة لها يتعين عليه الالتزام بها رغبة في تحقيق نفع له على حساب هذه الوظيفة، أما مكملان فيرى أن الموظف العام يرتكب الانحراف عندما يحصل على نقود أو خدمة في مقابل قيامه بعمل يجب عليه

---

(١) راجع د. صلاح الدين فهمي محمود: الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب سابقاً وحالياً أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض ١٤١٤هـ (الموافق ١٩٩٤م)، ص٣٩-٤٠.

(٢) راجع د. صلاح الدين فهمي محمود، المرجع السابق، ص٤٠-٤١.

(٣) انظر د. عاصم الأعرجي: دراسات معاصرة في التطوير الإداري، منظور تطبيقي، عُمان، دار النشر والتوزيع، ١٩٩٥م، ص٣٠١.

القيام به بحكم وظيفته بدون مقابل(١).

ويلاحظ أن هذه التعريفات تركز على أن الفساد الإداري هو الرشوة، فالموظف يهبط بالوظيفة إلى مستوى السلعة التي يتاجر بها، إذ يؤدي خدماته لمن يدفع ويحجبها أو يعوقها عمن لا يدفع، وهنا تتم التفرقة بين المواطنين وتسيء إلى العلاقة بين الدولة ومواطنيها. واختلال الثقة بين الإدارة الحكومية وموضوعياتها. ونرى أن هذه التعريفات لا تؤدي إلى المفهوم المقصود، إذ تؤدي إلى خلط بين الفساد والرشوة، وأن الأخيرة ما هي إلا أحد مظاهر الفساد(٢).

الاتجاه الثاني :

يشمل مجموعة من المفاهيم تركز على تعريف الفساد بأنه إدخال لمنطق السوق أو المشروع الاقتصادي على الوظيفة العامة، فيرى جاكوب فان كلافيرن أن الانحراف يعني تعسف الموظف بالسلطة المرتبطة بالمنصب الذي يشغله من أجل تحقيق دخل أكبر على حساب الجماهير، ويشبه هذا الموظف في تعامله مع الجماهير البائع الذي يتمتع بوضع احتكاري يمكنه من استغلال الجماهير. وهنا لا يتمثل في الحصول على المال بل الولاء والتأثير وفاء بالتزامات الأسرة والعائلة أو تجمع رسمي.

فيرى لكل حالة فساد سعراً خاصاً بها يدفعها الراشي للموظف المرتشي(٣).

الاتجاه الثالث :

يشمل مجموعة من التعريفات الخاصة بالفساد الإداري وربطها بالخروج عن المصلحة العامة، فيرى جيمس سكوت أن الفساد الإداري هو

---

(١) انظر د. عمار طارق عبدالعزيز: الفساد الإداري وطرق معالجته، المركز العراقي للأبحاث، ٢٠٠٦، ص٣

(٢) انظر عبدالستار ناصر السوداني: مفهوم الفساد الإداري ومظاهره، جريدة الصباح، العدد ١٧٦٦، الخميس ٣ أيلول ٢٠٠٩.

(٣) راجع د. عمار طارق عبدالعزيز، المرجع السابق، ص٤.

إدراك القواعد الرسمية في سبيل تكوين أنماط معينة من النقود والتأثير لتحقيق مصلحة خاصة[١].

أما "براسز" يعرف الفساد بأنه ممارسة الموظف للسلطة الرسمية تحت ستار المشروعية القانونية لتحقيق مصالح خاصة على حساب المصلحة العامة.

وبالرغم من أن هذه التعريفات أكثر دقة من الناحية النظرية إلا أنها تأخذ الصيغة القانونية الواضحة حيث تجعل الفساد مرادفاً لفكرة التعسف في الحق[٢].

الاتجاه الرابع :

ويشمل مجموعة تعريفات ترتبط مع السلوك غير الخلقي، فيعرف أحد الباحثين الفساد الإداري بأنه الخروج عن القواعد والمعايير الأخلاقية لتحقيق مآرب خاصة غالباً ما تكون على حساب المصلحة العامة[٣].

وجاء في تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد الإداري بأنه "كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته"[٤].

وقد اعتمد البعض معيار الرأي العام لتحيد مفهوم الفساد الإداري، ويعد هذا المعيار من المعايير الحديثة نسبياً، وقد قصد من اعتماده تجنب الانتقادات التي وجهت إلى المعايير الأخرى للفساد الإداري، وذلك باللجوء إلى

---

(١) انظر د. أحمد إبراهيم أبو سن: استخدام أساليب الترغيب والترهيب لمكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للدراسات العربية للعلوم الأمنية، الرياض، المجلد ١١، العدد ٢١، ١٤١٧هـ، ص٩١-١٠٧.

(٢) راجع ياسر خالد بركات الوائلي: الفساد الإداري، مفهومه وأسبابه ومظاهره، النبأ، العدد ٨٠ كانون الثاني ٢٠٠٦.

(٣) انظر د. أحمد عبدالرحمن: مظاهر الانحراف الوظيفي، مجلة التدريب والتقنية، ع ٥٧، ص٢٦-٢٨.

(٤) في تفصيل ذلك أنظر الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية :
http://www.transparency.org.

الرأي العام ليحدد بطريقته ما يراه فاسداً من تصرفات الإداريين وما لا يراه كذلك، لتكون النتيجة بعد ذلك أن الفساد ثلاثة أنواع لكل منها تعريفه الخاص، وهي(١):

- **الفساد الأسود:** وهو ذلك السلوك الذي يتفق الجمهور على إدانته وضرورة معاقبة مرتكبيه.
- **الفساد الأبيض:** وهو ذلك السلوك الذي يتغاضى عنه الجمهور ولا يميلون إلى معاقبة مرتكبيه.
- **الفساد الرمادي المتوسط بين النوعين السابقين:** ويكون هذا في الحالات التي يطالب فيها عناصر معينة من المجتمع إدانة مرتكبه، في حين يبقى الرأي العام متردداً في ذلك.

ومع أن السعي في اعتماد هذا المعيار جاء لتجنب الانتقادات التي وجهت إلى غيره، إلا أنه انتقد هو الآخر من قبل بعض الباحثين، ومن ذلك أن الرأي العام يتذبذب في كثير من الأحيان، فعند انكشاف فضيحة من فضائح الفساد نجد أن الرأي العام يتشدد ويقوى، ولكنه يضعف مع مرور الوقت، وربما يتسامح أخيراً، ثم أن هناك إشكالية في تحديد الأشخاص الذين يجب اعتماد رأيهم بوصفهم يشكلون عموم المجتمع، هل هم الراشدون ؟ أم الناخبون المسجلون ؟ أم العينة الخاضعة للاستبانة ؟ أم غير هؤلاء ؟

ويمكن انتقاد هذا المعيار بافتقاره إلى القدرة على التعامل مع الصور المستحدثة للفساد، فلو فرضنا ظهور شكل جديد من أشكال الفساد الإداري الذي لا معرفة لجمهور الناس به، فإن هذا يعني أنه سيبقى مشروعاً إلى أن يتم تشكيل رأي عام حوله، ومن ثم تصنيفه ضمن الأنواع الثلاثة سابقة الذكر، فإذا تبين أنه خطير فإن هذا يعني أن يتحمل الجهاز الإداري والمالي كل تبعاته في

---

(١) د. محمود عبدالفضيل: الفساد وتداعياته في الوطن العربي، المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، نوفمبر ٢٠٠٤.

الفترة التي لم يكن ثمة رأي عام فيه، هذا إذا سلمنا أن الرأي العام لن يخضع لصور من الضغط والتأثير الذي توجهه وجهة معينة تخدم القادرين على التأثير فيه إن سلباً أو إيجاباً في مثل هذه القضايا(١).

وهناك بعض التعاريف التي أوردتها الأدبيات الإدارية والاقتصادية منها أن الفساد يعني إساءة استعمال السلطة لتحقيق مكسب خاص(٢).

الفساد هو تلك الأعمال التي يمارسها أفراد من خارج الجهاز الحكومي تعود بالفائدة على الموظف العام، فيسمح لهم بالتهرب من القوانين والسياسات، سواء باستخدام قوانين جديدة أو بإلغاء قوانين قائمة، تمكنهم من تحقيق مكاسب مباشرة وفورية(٣).

وجاء في تعريف البنك الدولي، الذي يرى أن الفساد هو: "الاستغلال المقصود لتحريف التطبيق المخول به للقوانين والقواعد والأنظمة المرعية، من أجل تحصيل منفعة للعمال الحكوميين وغير الحكوميين، عن طريق الإمداد المحظور وغير الصريح للفساد بالمكاسب الشخصية للموظفين العموميين"(٤).

أما المشروع المنقح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الذي وضعه فريق خبراء حكومي دولي عملاً بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم ٦١/٥٥ المؤرخ في ٤ كانون الأول ٢٠٠٠ والذي اعتمدته الجمعية العامة

---

(١) انظر د. آدم نوح علي معابدة: مفهوم الفساد الإداري ومعاييره في التشريع الإسلامي، دراسة مقارنة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢١، العدد الثاني، ٢٠٠٥، ص٤٢٣.

(٢) انظر تقرير عن التنمية الاقتصادية في العالم ١٩٩٧، البنك الدولي للإنشاء والتعمير، الترجمة العربية، القاهرة، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ص١١٢.

(٣) انظر د. مصطفى كامل السيد: الفساد والتنمية، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٩م، ص٨.

(٤) انظر :
The World Bank (2000). Anticorruption in Transition: C Contribution to The Policy Debate, Washington, D.C., p. 8.

بقرارها رقم ٢٦٠/٥٦ تاريخ ٣١ كانون الثاني ٢٠٠٢ وقررت إنشاء لجنة مخصصة للتفاوض مفتوحة العضوية لمناقشة هذا المشروع والذي كان من المفترض أن يتم إقراره قبل نهاية ٢٠٠٣، فيعرف الفساد في المادة ٢/ل (الخيار الأول للتعريف بأنه "يقصد بتعبير الفساد إتيان أفعال تمثل أداء غير سليم للواجب" أو إساءة استغلال لوظيفة تنطوي على سلطة) بما في ذلك أفعال الإغفال توقعاً لمزية أو للحصول على مزية، يوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر أو أثر قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر(١).

وطبقاً للمعايير العالمية لمكافحة الفساد في الأجهزة الشرطية الصادرة عن الانتربول في يوليو ٢٠٠٢ فإن مفهوم الفساد يتضمن ما يلي :

(أ) الوعد أو الطلب أو القبول أو محاولة الحصول بطريق مباشر أو غير مباشر على نقود أو أشياء ذات قيمة، أو هدايا، أو خدمات، أو مكافآت، أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين أو لجمعيات أو تجمعات مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم.

(ب) عرض أو تقديم نقود أو أشياء ذات قيمة، أو هدايا، أو خدمات، أو مكافآت أو منفعة للعاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين سواء لأنفسهم أو لأشخاص آخرين وسواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر مقابل القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بالقيام بواجباتهم.

(ج) القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يتعلق بواجبات العاملين في الشرطة من عسكريين ومدنيين يترتب عليه تعريض شخص إلى الاتهام أو الحكم عليه بجريمة أو مساعدة شخص لتجنبيه التعرض للمساءلة

---

(١) اجتماعات الدورة الخامسة للجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية لمكافحة الفساد، فيينا، ١٠-٢١ آذار ٢٠٠٣م، البند الثالث من جدول الأعمال، تقرير عن المشاورات غير الرسمية بشأن المشروع المنقح لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص٩.

بصورة غير قانونية.

(د) الإدلاء بمعلومات شرطية ذات طابع سري أو محظور مقابل مكافأة أو أي منفعة مهما كان نوعها.

(ه) القيام بعمل أو الامتناع عن عمل منصوص عليه على أنه فساد بموجب قوانين الدول الأعضاء في الانتربول.

(و) المشاركة بشكل مباشر أو غير مباشر أو المبادرة أو أن يستخدم كوسيلة أو أداة قبل أو بعد القيام بعمل يؤدي للحصول على عمولات أو محاولة الحصول على عمولات أو التآمر على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل من الأعمال المذكورة في جميع النقاط السابقة(١).

ويمكن إعطاء التعريف التالي للفساد الإداري "ظاهرة سلبية تتفشى داخل الأجهزة الإدارية لها أشكال عديدة تتحدد تلك الأشكال نتيجة للثقافة السائدة في المجتمع والمنظمة والنظام القيمي وتقترن بمظاهر متنوعة كالرشوة وعلاقات القرابة والوساطة والصداقة تنشأ بفعل مسببات مختلفة هدفها الأساسي وغايتها الرئيسية إحداث انحراف في المسار الصحيح للجهاز الإداري لتحقيق أهداف غير مشروعة فردية أو جماعية"(٢).

وبمعنى آخر فإن الفساد الإداري يشمل "كل سلوك أو تصرف إيجابي أو سلبي من قبل موظف عام أو أي شخص مكلف بخدمة عامة أو ما في حكمها، يهدف إلى تحقيق مصالح شخصية مادية أو معنوية أو اجتماعية سواء لنفسه أو لأشخاص آخرين على حساب المصلحة العامة، واستغلال أو استثمار سلطاته الفعلية أو المفترضة لهذه الغاية. ويشمل كذلك أفعال وتصرفات

---

(١) راجع :

- Interpol, Global Standards to Combat in police Forces, Services, 21 July 2002, Article, 2P. 1-2.

(٢) انظر : د. باسم فيصل الدليمي: الفساد الإداري وبعض أشكاله من وجهة نظر عينة من المديرين، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد ١٩٩٩م، ص١٠ وما بعدها.

الطرف الآخر الذي يعرض أو يقدم مثل هذه المنافع وكل من يشترك أو يتوسط في ذلك".

ومفهوم الفساد الإداري مفهوم واسع يتسع بسعة أساليبه، فقد يكون ذلك من خلال تفشي الرشوة أو المحسوبية أو التزوير أو الاختلاس أو تعيين الأقارب والأصدقاء في مناصب إدارية لا تتناسب مع مؤهلاتهم العلمية أو يكون ذلك بعرقلة الإجراءات أو المعاملات التي يسعى إليها المواطن واستغلال ذلك في الرشوة.

فالفساد الإداري مفهوم واسع لا يمكن أن يحويه تعريف مانع وجامع له، ولذلك ينظر إلى الفساد من خلال المفهوم الواسع، وهو الإخلال بشرف الوظيفة ومهنيتها وبالقيم والمعتقدات التي يؤمن بها الشخص(١).

والفساد انحراف أخلاقي على المستوى الإداري لكبار الموظفين والمكلفين بخدمة عامة في السلطات القائمة من خلال أخذ الرشاوي والاختلاس والغش والتزوير، والتهرب الوظيفي، وبيع أموال الدولة لتحقيق المصالح الشخصية وبأثمان زهيدة.

غير أن ثمة انحرافاً إدارياً ينتهك فيه الموظف القانون والأنظمة دون قصد سيء بسبب الإهمال واللامبالاة، وهذا الانحراف لا يرقى إلى مستوى الفساد الإداري لكنه انحراف يعاقب عليه القانون وقد يؤدي في النهاية إذا لم يعالج إلى فساد إداري(٢).

وتجدر الإشارة في هذا المقام أن قوانين العقوبات في الدول العربية لم تتضمن تعريفاً للفساد وإن كانت قد تضمنت النص على كثير من الجرائم التي

---

(١) انظر اللواء/ محمد أنور الباصول: الارتقاء بنظم وأجهزة العدالة الجنائية، جهاز الضبط القضائي، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، الرياض، ٦-٨/١٠/٢٠٠٣م، ص١٠.

(٢) انظر :

- Dobell, J. Patrick. The Corruption of State American Political Science Review, Vol. 72, 1978.

تدخل في إطار مفهوم الفساد.

ومن أبرز صور الفساد التي تجرمها هذه القوانين "جرائم الرشوة، والاختلاس، واستغلال الوظيفة، وإساءة استعمال السلطة، والتزوير ... إلخ. وهذا بالتالي يجعل مفهوم الفساد أوسع من تعبير جرائم الفساد، لأن هذا المفهوم يشمل أفعالاً لم تجرمها قوانين العقوبات.

وتوصف ظاهرة الفساد الإداري بأنها :

١- ظاهرة سيئة تؤدي إلى إساءة استعمال السلطة الرسمية ومخالفة الأنظمة والقوانين والمعايير الأخلاقية.

٢- ظاهرة تؤثر على أهداف المصلحة العامة نتيجة لتأثيرها السلبي في النظام الإداري.

٣- ظاهرة نتجت عن انحرافات سلبية وبالتالي فهي ستولد إفرازات سلبية على النظام الإداري قد يتحمل أعباءها الموظفون والجمهور.

٤- ظاهرة سلبية قد تحدث بشكل فردي أو جماعي.

٥- ظاهرة تهدف إلى إحداث انحراف في المسار الصحيح للنظام الإداري لتحقيق أغراض غير مشروعة.

٦- ظاهرة سلبية قد تحقق عوائد غير شرعية للشخص الذي يمارسها وليس بالضرورة أن تكون هذه العوائد مالية[١].

خصائص الفساد الإداري :

١- إنه يتخذ أشكالاً وعناصر متعددة يصعب كشفها والوقوف عليها كالرشوة، والاختلاس، والتزوير، والابتزاز، وسوء الاستخدام للأموال العامة[٢].

---

(١) راجع د. ساهر عبدالظاهر مهدي: الفساد الإداري، أسبابه وآثاره وأهم أساليب المعالجة، شبكة المعلومات، أخر إطلاع ٢٠٠٩/٨/٣١م.

(٢) أحمد رشيد: الفساد الإداري، الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، دار الشعب، ١٩٩٦م، ص٨٥.

٢- أنه عمل خفي ومستتر عادة ما يتم في إطار من السرية والخوف، والكشف عنه عادة يؤدي إلى معرفة جزء فقط من الحقيقة التي ينبغي معرفتها كاملة[١].

٣- لم يعد عملاً فردياً بل أصبح عملاً منظماً، إذ يشترك في الفساد عادة أكثر من شخص حيث يعتمد من الناحية الفعلية على أطراف رئيسية تتمثل في الموظف العام الذي يستغل سلطاته ونفوذه الوظيفي، والطرف الثاني ممن يتعاملون مع هذا الموظف مستغلين في ذلك البيروقراطية الفاسدة وغياب المسئولية، والطرف الثالث وهو الوكيل أو الوسيط بين الطرفين، وهكذا تتعدد الأطراف التي تتعامل مع الفساد مما يجعل منه عملية معقدة، الأمر الذي يزيد من صعوبة مكافحتها[٢].

٤- وجود عنصر المغامرة أو المخاطرة التي عادة ما تصاحب أعمال الفساد، وكلما كانت المواقف والظروف التي يكون فيها عنصر المغامرة ضعيفاً يكون مغرياً، ويقل الإغراء كلما زاد عنصر المخاطرة، فالصفقات الكبرى تغري كبار الموظفين على المغامرة، ذلك أنه كلما كبر حجم الصفقة وكونها غير مباشرة كلما زاد الإقبال على المغامرة فيها لأن احتمالات الشكوك حولها تكون ضعيفة، وبذلك تكون هذه الخاصية عاملاً ضرورياً لابد من أخذه بعين الاعتبار لدى الشروع بأي جهود لمكافحة الفساد[٣].

٥- يتضمن مصلحة أو منفعة متبادلة بين أطرافه الرئيسيين قد تكون مادية

---

(١) عامر خياط: مفهوم الفساد، ندوة المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، ٢٠٠٦، ص٥٠.

(2) Wilson, John K, and Richard Damamia, Corruption, Political Completion and Environmental policy, Journal of Environmental Economics and Management, Vol. 49, No. 3, Elsevier, New York, 2005, p. 518.

(3) S.H. Alatas, The Sociology of Corruption, Times Books, International, 1991, p. 32.

أو معنوية.

٦- يترتب على حدوثه أضرار تمس المصلحة العامة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية أو ثقافية.

ثانياً : مستويات ومظاهر الفساد :

ازدهر الفساد في السنوات الأخيرة بشكل غير مسبوق في جميع دول العالم بصفة عامة، وفي الدول النامية بصفة خاصة، وقد أدت فضائح ما تكشف من وقائع فساد عديدة على تغييرات في أعلى المستويات الحكومية في دول عدة، وفي بعض الأحيان أدى استشراء الفساد إلى حدوث ثورات شعبية جارفة، وأبلغ دليل على ذلك قيام ثورة الخامس والعشرين من يناير في مصر والتي كان الفساد من أحد أهم مسبباتها.

١- مستويات الفساد[١]:

ليس للفساد هوية أو طابع سياسي محدد، فقد عرفته على حد سواء الأنظمة الشمولية والديمقراطية والنامية، فهو قابل للانتشار في أي وسط سياسي كان بمستويات مختلفة تظهر بثلاثة أشكال أساسية هي:

(أ) المستوى الرئاسي :

ويتعلق هذا المستوى من مستويات الفساد بقمة الهرم السياسي أي فساد الرؤساء والحكام الذين يقومون بممارسة الفساد من خلال تحقيق مكاسب ومنافع شخصية على حساب المصلحة العامة لبلادهم، وينتشر هذا النوع من الفساد في البلدان النامية لمحدودية ممارسة الديمقراطية بها من جهة ولانعدام الرقابة من جهة أخرى، حيث أنه من المعتاد في هذه الدول تبعية أجهزة الرقابة العليا للسلطة التنفيذية كما هو الحال في مصر، وذلك على عكس الادعاء أمام الرأي العام بأن أجهزة الرقابة مستقلة ولها صلاحيات وضمانات كاملة.

---

(١) إكرام بدر الدين: ظاهرة الفساد السياسي: النظرية والتطبيق، دار الثقافة، القاهرة، ١٩٩٢م، ص٢٧.

ومن أمثلة فساد الحكام في الدول النامية الرئيس موبوتو الذي قدرت ثروته بالمليارات، بالإضافة لقدر كبير من الممتلكات من قصور فخمة في فرنسا وبلجيكا وسويسرا، وفي كافة الأقاليم الثمانية لزائير تركزت جهود هؤلاء في تحقيق أكبر قدر ممكن من الثروة على حساب أوطانهم من خلال استغلال النفوذ للحصول على الرشاوى والعمولات بصفة مباشرة أو بصفة غير مباشرة من خلال أقاربهم أو أصدقائهم.

(ب) المستوى المؤسسي :

وهو فساد بعض أعضاء السلطات الثلاثة (التشريعية، القضائية، التنفيذية)، ولعل من أخطر صور الفساد المؤسسي هو فساد الوزراء وكبار المسئولين وأعضاء البرلمان، وكذلك القضاة ولا سيما عندما تتداخل المصالح الشخصية لعينة من هؤلاء فيما بينها، حيث يزداد حينها الضرر بالصالح العام، ويتعثر تنفيذ المشروعات والخطط التنموية، بل يتعدى الأمر ذلك في بعض الأحيان ليصل إلى تخريب المؤسسات العامة القائمة بالفعل من أجل نهب أموالها على حساب الوطن.

(جـ) المستوى الإداري :

ويعني هذا المستوى من الفساد، فساد بعض الموظفين في المستويات الوسطى والدنيا في الهرم التنظيمي، وعلى الرغم من ارتباط ذلك النوع من قضايا الفساد بالأمور الصغيرة التي تتمثل في الحصول على الرشاوي والإكراميات من جانب الموظف العام لقاء تسهيل الخدمة للعميل، إلا أنها تصبح شديدة الخطورة على المصلحة العامة عندما تنتشر كظاهرة في جميع قطاعات الدولة وبخاصة في مجال المشتريات وتنفيذ العقود العامة.

٢- مظاهر وأنماط الفساد[١]:

ينشأ الفساد وينتشر نتيجة عوامل عديدة اقتصادية واجتماعية وثقافية وسياسية يمر بها المجتمع، لذا تتعدد وتتنوع مظاهر الفساد وتصنيفاته بحسب تلك العوامل.

ومن أهم مظاهر الفساد ما يلي :

(أ) استغلال المنصب العام :

يلجأ أصحاب المناصب العامة وبخاصة في الدول النامية إلى استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية شخصية سواء لهم التي حملها الشعب لهؤلاء، وبمرور الوقت يتحول هؤلاء إلى رجال أعمال أو شركاء في تجارة إلى جانب كونهم مسئولين حكوميين، وهم بذلك يقومون بإساءة استخدام السلطة من خلال الاحتيال والغش والإضرار بالثقة التي منحتها لهم الدولة. ويشير تقرير خاص لصندوق النقد الدولي أن ما بين (٨٠%-١٠٠%) من الأموال التي أقرضتها البنوك الأمريكية للدول النامية تعود مرة أخرى إلى الولايات المتحدة وسويسرا وتودع في بنوكها بحسابات شخصية لمسئولين من تلك الدول بالإضافة إلى مظاهر الإسراف في استخدام هذه الأموال واستغلالها[٢].

(ب) الرشـــــوة :

الرشوة تعني قيام الموظف بأخذ أو قبول أو طلب مقابل معين له قيمة مادية أو معنوية للقيام بعمل من اختصاصه بحكم وظيفته، أو الامتناع عن عمل من اختصاصه كذلك أو الإخلال علي أي نحو بمقتضيات واجبات

---

(١) د. فاتن سيد خميس عطية: الفساد المالي والإداري "دراسة نظرية تحليليـــة للأســـباب والمظاهر" مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المـــالي والإداري فـــي مـــصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠ أبريل ٢٠١٣، ص٤٠٠.

(٢) د. أحمد عبدالعزيز الأصفر: الضوابط الأخلاقية والفـــساد الإداري فـــي المؤســـسات العامة، المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، المجلد ١٦، العدد ٣٢، ٢٠٠٢ ، ص٣٢٥.

الوظيفة[١].

وللرشوة في القوانين الوضعية معان محددة، وهي في أغلبها تعد اتجار غير مشروع بأعمال الوظيفة، وبعض القوانين العربية تعتبر الرشوة جريمتين منفصلتين إحداهما جريمة المرتشي، والثانية جريمة الراشي، والقصد من ذلك هو تبرئة الموظف إذا رفض الرشوة مع تجريم الراشي حتى لا يعود للفعل مع عدم تحققه[٢].

(جـ) الاختلاس :

الاختلاس هو تحويل الشئ عن وجهته وإضافته إلى ملك حائزه، فهو يتحقق بكل فعل يضيف به الجاني الشئ المُسلم إليه إلى ملكه بتغيير حيازته من حيازة ناقصة إلى حيازة بنية التملك[٣].

والذي يغري النفوس الضعيفة للتورط في مثل هذه الممارسات أحياناً هو الظن السائد لدى فئة من المجتمع بأن المال العام ملكية سائبة وليس لشخص حقيقي أن يطالب به، كما يلجأ بعض صغار الموظفين لهذه الممارسات بعد أن يلحظوا شيوعاً للممارسات الفاسدة بين رؤسائهم وزملائهم الذين تتزايد ثرواتهم بسرعة كبيرة دون أن يتعرضوا للعقاب أو المساءلة[٤].

(د) الاعتداء على المال العام :

غالباً ما يقوم بهذا السلوك كبار المسئولين الحكوميين وذلك من خلال

---

(١) د. عبدالفتاح خضر: جرائم التزوير والرشوة في المملكة العربية السعودية، الرياض، مطبعة السفير، ١٩٩٩م، ص٢٢٣.

(٢) د. عامر الكبيسي: الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المجلد ٢٠، العدد ١، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٠٠-١٠١.

(٣) الفقرة ب من المادة رقم ١ من قانون مكافحة غسل الأموال رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢م.

(٤) عامر الكبيسي: الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، مرجع سبق ذكره، ص١٠٦.

استخدام نفوذهم لتحقيق مكاسب مادية شخصية على حساب المصلحة العامة، مثل الحصول على قروض بفوائد مخفضة أو تسهيل حصول رجال الأعمال المقربين من السلطة على قروض بفوائد مخفضة وبدون ضمانات والاستيلاء عليها فيما بعد عن طريق اعتبارها ديون معدومة، كما يكون الاعتداء على المال العام في بعض الأحيان من خلال الاستيلاء على أصول وممتلكات الدولة مثل شراء أراضي وممتلكات الدولة بأثمان بخسة تقل عن قيمتها الحقيقية كثيراً.

(هـ) غسيل الأموال :

تعني عملية غسيل الأموال "كل سلوك ينطوي على اكتساب أموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها أو حفظها أو استبدالها أو إيداعها أو ضمانها أو استثمارها أو نقلها أو تحويلها أو التلاعب في قيمتها إذا كانت متحصلة من جريمة من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٢ من هذا القانون مع العلم بذلك متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته أو مصدره أو مكانه أو صاحبه أو صاحب الحق فيه أو تغيير حقيقته أو الحيلولة دون اكتشاف ذلك أو عرقلة التوصل إلى شخص من ارتكب الجريمة المتحصل منها المال"(١).

(و) المحسوبية :

تعني هذه الظاهرة المساهمة من خلال الوساطة والمحاباة من خلال استخدام الموظف العام لسلطته ونفوذه لتحقيق هدف آخر غير المصلحة العامة، وللمحسوبية صور عديدة مثل استخدام النفوذ في تعيين الموظفين ممن هم يفتقرون الشروط اللازمة لشغل الوظيفة أو إنهاء أعمال أو خدمات غير مشروعة للأقارب والأصدقاء، ويترتب على المحسوبية الإخلال بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المواطنين في الحصول على الخدمات العامة، وهي

---

(١) محمد نعيم فرحات: جرائم اختلاس الأموال العامة، مجلة الفكر الشرطي، المجلد ١٣، العدد ٤٩، مركز بحوث شرطة الشارقة، الشارقة، ٢٠٠٤م، ص١٨٢.

تعني انحراف في السلطة يستوجب المساءلة والعقاب[1].

(ز) استخدام الأموال العامة في الحملات الانتخابية :

تعني قيام المسئولون الحكوميون باستخدام الأموال العامة في تقديم الهدايا أو الإكراميات لأفراد آخرين لغرض ترويج الدعاية لطائفة معينة دون غيرها، وبذلك تستخدم تلك الأموال من أجل مصلحة خاصة وليست عامة.

(حـ) الهدايا :

وهي تعني قبول الموظف العام هدية من المتعاملين مع الجهة الإدارية التي ينتمي إليها سواء كانوا من الموردين أو مصدرين أو المستوردين نظير تسهيل بعض الأمور لهم، وذلك من خلال قيام الموظف بأداء عمل معين أو الامتناع عن أداء ذلك العمل.

(خـ) التهرب الضريبي أو الجمركي :

ويعني هذا النوع من الفساد قيام المسئولين الحكوميين بالحصول على مبالغ مادية أو هدايا من رجال الأعمال بغية منحهم تخفيض ضريبي أو جمركي وهي بذلك تعني ضياع جزء من أموال الدولة.

(ط) الابتزاز :

هو نمط سلوكي يمارسه بعض الموظفين من العاملين في الوظائف السيادية أو الأمنية وغيرها، فغالباً ما يلجأ بعض هؤلاء إلى ابتزاز المواطنين عن طريق إرهابهم وتهديدهم وإجبارهم على دفع الأموال، والذي يميز الابتزاز عن الرشوة هو أن الأخيرة تدفع طواعية من قبل مقدمها وبإرادته الكاملة لكونها تحقق مصلحة شخصية له، بينما ينطوي الابتزاز على عنصر الجبر والإكراه حيث يتعرض الشخص للتهديد والوعيد من أجل دفع تلك الأموال لمن يمارس الابتزاز عليه[2].

---

(١) عامر الكبيسي: الفساد والعولمة، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص٣٠-٣١.

(٢) الندوة الإقليمية بدائرة التعاون الفني للتنمية التابعة للأمم المتحدة، الفساد في الحكومة، ترجمة: نادر أبو شيخة، إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٨٩م، ص٣٠-٣١.

المبحث الثاني
أسباب الفساد

تمهيد وتقسيم :

تتنوع أسباب الفساد الإداري، بين: أسباب قيمية ثقافية مجتمعية؛ ترتبط بغياب الوازع الداخلي المبني على أسس دينية أو عرقية أو وطنية تحض على الورع وتحرى الابتعاد عن مواطن الشبهات، وأسباب قانونية؛ ترتبط بعدم وجود أو إعمال (دولة) القانون وإنفاذه على أرض الواقع وعدم الحرفية في ضبط القوانين وإحكام تشريعها بما يتناسب وواقع القضايا والمشكلات المرتبطة بها التي يتعامل معها، ... إلخ، وأسباب إدارية، ترتبط بالهياكل التنظيمية، وعدم أو ضعف المتابعة والرقابة الداخلية والخارجية والمراجعة المستقلة، وبيئة العمل، ... إلخ، واقتصادية؛ ترتبط بالتمييز في المرتبات والحوافز في وقت تعجز فيه معظم المرتبات عن التعامل مع أسعار السلع والخدمات في الوسق، والدعم، وعدم عدالة الأوعية الضريبية ... إلخ، وسياسية؛ ترتبط بالانتخابات وضمان الولاء للقيادات السياسية، وعدم ضبط دور الدولة، وضعف دور المجتمع المدني(١).

وعلى ذلك سوف نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين على النحو التالي :

المطلب الأول : أسباب الفساد وتداعياته.

المطلب الثاني : أسباب الفساد في مصر.

---

(١) د. أحمد إسماعيل: تحليل السياسات العامة المصرية لمكافحة الفساد الإداري – الواقع – الإشكاليات – البدائل، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٦، إبريل ٢٠١٢، ص١٦٥.

المطلب الأول

أسباب الفساد وتداعياته

للفساد ــ بأنواعه المختلفة ــ أسباب متشعبة ومتداخلة ومعقدة أهمها:

- انحلال البناء القيمي وضعف الضوابط الأخلاقية في مؤسسات الدولة والمجتمع عموماً مما يؤدي إلى تغليب المصلحة الفردية على المصلحة العامة.
- الظروف الاقتصادية والاجتماعية الصعبة التي ترجح توجه الناس إلى الإفراط في الفردية مع تنامي سطوة التأثير المادي على المجتمع[١].
- غياب المساءلة بكل أو معظم صورها، وهو إما غيابي قانوني أي أن المنظومة القانونية لا تتضمن تنظيماً لآليات المساءلة، فلا وجود لرقابة دستورية أو مساءلة برلمانية ولا وجود لمؤسسات للرقابة الداخلية، وقد تكون المساءلة منظمة قانوناً ولها وجود في المنظومة القانونية ولكنها غير فاعلة ولا تؤدي دورها المرجو منها فوجودها كعدمها.
- اختزال مفهوم النزاهة والصلاح والاستقامة لدى الأنظمة الدكتاتورية والقمعية في الولاء للنظام أو الحزب بدلاً من القيم المبدئية وقيم المجتمع.
- اختلال موازين توزيع الثروة على أفراد المجتمع، وغلبة الشعور بالغبن لدى غالبية أفراد المجتمع مما يدفع ببعضهم إلى ابتداع وسائل التربح والارتشاء واختلاس الأموال العامة كمحاولة فردية أو منظمة غير مشروعة لإعادة التوازن المفقود.
- عدم كفاءة ونزاهة القيادات الإدارية وكبار المسئولين من وزراء ووكلائهم ومدراء عامين لأن اختيارهم يتم على أساس التزكية أو الولاء للحزب أو

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، ١٩٥٨، ص٥٨٩؛ ثروت بدوي: مبادئ القانون الإداري، مصر، ١٩٧٣م، ص٨٠؛ د. عثمان خليل عثمان: نظرية المرافق العامة، القاهرة، ١٩٥٨م، ص٤٥٠؛ د. جاسم الصغير: الفساد الإداري والآثار السلمية وإعاقة بناء الدولة الديمقراطية، www.fathaa.com

الكتلة أو الطائفة أو على أساس القرابة والصداقة والمحسوبية دون مراعاة لمبدأ التقييم العلمي المبني على الكفاءة والخبرة والنزاهة، وأحياناً تصل الحال في مثل تلك المناصب إلى بيعها على الراغبين بما يتناسب مع ما يتصور استدراره منها من موارد نتيجة الممارسات غير المشروعة.

- انعدام الشفافية في مؤسسات القطاع العام والقطاع الخاص والعمل بسرية ومنع المعلومات والإحصائيات من التسرب إلى الجمهور أو الإعلام أو مؤسسات المجتمع المدني(١).
- الرواتب المتدنية لموظفي القطاع العام مما يلجئهم إلى البحث عن مصادر أخرى للدخل، فإن لم يجدوا مصادر مشروعية، اضطروا إلى التوسل بالمصادر غير المشروعة سواء أكان محله المال العام أو أموال المواطنين.

وللفساد تداعيات مدمرة متشعبة ومتعددة أهمها :

- زعزعة الاستقرار الاقتصادي، فانتشار الفساد في القطاع الخاص يؤدي إلى زيادة كلفة العمل أو المنتج التجاري من خلال زيادة المدفوعات غير المشروعة وازدياد النفقات الإدارية الناجمة عن التفاوض مع المسئولين(٢).

---

(1) Vuylstcke, Charles (1988): "Technique of Privialization of State. Owned Encreptions (SOES)" Vol. 1, "Methods and Implemetation, World Bank Technical Paper, No. 88, Washington, D.C. The World Bank.

- World Bank (1992): "Malaysia Country Mcmorandam) Country Development, East Asia and the Pacific Region", Report No. 10738 (Restricted), World Bank, Washington D.C, USA, Zahra, Shaker A & Hanson, Carol Danne (2000); "Privalization Entrepreneship and Global Competitiveness in the 21st Century". Competitiveness Review, Vol. 10, No. 1, pp. 83-103.

(٢) د. سمير الدليمي: الفساد الإداري أسبابه وأشكاله،

miraq com/news/national/index

- Michael Eliman, Socialist Planning (London Cambridge U.P), 1997, pp. 247-248.

- عرقلة النمو وزيادة الفقر والعجز عن مكافحته، لأن مساعدة الفقراء تتطلب تحويل الموارد العامة إلى أنشطة تصب في إطار تعزيز النمو كإلزامية التعليم الابتدائي والرعاية الصحية الأولية، إلا أن ذلك لا يناسب السياسيين الباحثين عن أموال الفساد، فهم غير قادرين على جمع أموال ضخمة إلا من مستويات مرتفعة من الاتفاق التي تتيح قدراً أعظم من فرص الفساد كعمليات شراء الأسلحة ومشاريع الأعمار الكبرى، لذا لا يحتل الإنفاق لمصلحة الفقراء سوى أدنى مرتبة في سلم أولويات بلدان الفساد السياسي(١).
- الحد من تقديم الخدمات، وارتفاع أعباء توفير كمية قليلة من الخدمات العامة، أو على الأقل التوزيع غير العادل لها، أو تردي نوعيتها أو صعوبة الحصول عليها دون رشوة أو توسط.
- تقويض الديمقراطية.
- زعزعة الثقة بالحكم وبمصداقية الحكومة.
- التلاعب وتخطي الأصول القانونية في إنجاز المعاملات.
- زيادة نسبة البطالة، لضعف الدورة الاقتصادية والإنتاج الوطني بسبب هدر الثروة العامة أو توزيعها في عمليات الفساد.
- هجرة العقول والطاقات التي ترفض المشاركة في عمليات الفساد نتيجة محاربتها من الطبقات الفاسدة والمفسدين.
- ضعف إمكانيات وكفاءة رؤوس الأموال، إذ يمكن لأي كان الحصول على عقود عامة لقاء دفع رشى دون أن يكون لديه الملاءة المالية أو القدرة

---

(١) د. محمود عبدالفضيل: مفهوم الفساد ومعاييره، بحث منشور في (الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية)، بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي تعد بها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع السعيد السويدي بالإسكندرية، ط٢، بيروت، ٢٠٠٦، ص٧٩.

الاستثمارية المناسبة.

- هروب المستثمرون المحليون للاستثمار في الخارج وعزوف الاستثمار الأجنبي عن الاستثمار داخل البلاد، لارتفاع تكلفة الاستثمارات نتيجة دفع الرشى، فهو ضريبة إضافية، إضافة إلى أنه يساهم في ارتفاع مخاطر الاستثمار ومحاذيره.
- لجوء المواطنون إلى الاعتماد على الزعماء المحليين لتلبية متطلباتهم وتسيير أمورهم عوضاً عن اعتمادهم على الحكومة المنخورة بالفساد(١).
- عدم المساواة بين المواطنين لأن بعضهم سيحظى بمعاملة خاصة وتسهيلات معينة لعلاقاتهم الشخصية أو لارتباطاتهم الحزبية أو الطائفية أو القومية وغيرها أو لقدرتهم على دفع الرشى، وفي ذلك نوع من أنواع انتهاك حقوق الإنسان، فالفساد ينتهك حقوق الإنسان لحرمانه الفقراء من الوصول إلى الخدمات العامة(٢).
- الحد من المنافسة المشروعة بين أشخاص القطاع الخاص سواء أكانوا أشخاصاً طبيعيين أو معنويين (كالشركات) لتفضيل من يتعامل مع المفسدين دون منافسة حقيقية أو في ظل منافسة صورية.
- تعطيل أسس الاقتصاد الحر المعتمدة على المنافسة في تقديم أفضل الخدمات والعروض والأسعار، إذ يصبح هم القطاع الخاص تأمين موارده بطرق غير مشروعة من خلال التعامل مع المفسدين ودفع الرشى.
- تحويل الانتخابات إلى وسيلة لوصول الفاسدين إلى مراكز السلطة من

---

(١) أ. سليم محسن نجم العمود:منشور في موقع الحوار المتمدن، العدد ٣٤٧٧ في ٢٠٠٨/١١/٢٦ المحور: الإدارة والاقتصاد www.ahear.og وهيلين نورار، تدويل الدساتير الوطنية، ترجمة : باسيل يوسف ومراجعة د. أكرم الوتري، بيت الحكمة، العراق، بغداد، ٢٠٠٤، ص٢٦٠-٢٦١.

(٢) أ. أحمد عبدالكريم سلامة: علم قاعدة التنازع والاختيار بين الشرائع، الطبعة الأولى، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، ١٩٩٣م، عدد ١٣٣ وما بعدها.

أجل ضمان حماية أعمالهم الفاسدة وزيادة مدخولاتهم وثرواتهم غير المشروعة.

- ترسيخ المفاهيم السلبية مثل الأنانية والمصلحة الذاتية.
- الحد من نشاط الفرد وجهده حينما يدرك أنهما لا يكونان السبيل لتحقيق الأهداف، في ظل وجود طرق ملتوية سهلة وقصيرة.
- عزوف الدول المانحة عن تقديم المعونات والمساعدات التنموية.

وقد ذهب البعض إلى أن للفساد فوائد للمستفيدين منه أهمها(١):

- تسريع الإجراءات الرسمية.
- تخطي البيروقراطية الإدارية.
- تأمين مدخول إضافي للموظفين الذين يعانون من تدني الأجور.
- الاقتصاد في الوقت والجهد.

ورغم أن الفساد قد يحقق مأرب المفسد الشخصية إلا أنه لا يكون إلا مقابل ثمن يدفعه، فمن يدفع الرشوة لإنجاز أو تسريع معاملة فهو يحصل على ذلك نتيجة دفعه مبلغ الرشوة الذي ينبغي أن لا يكون مضطراً إلى دفعه لولا الفساد، وعندما يتم تعيين شخص بوظيفة ما يتوسط أحدهم فهو قد يكون إنما وضع مستقبله ومعيشته تحت تصرف مرجع الواسطة، وقد يكون الثمن المدفوع هو ثمن معنوي أو مادي أو نقدي، إلا أن الثمن الأكبر الذي يدفع عن ممارسة الفساد هو ذلك الذي يدفعه المجتمع بكامله ألا وهو انهيار الوطن(٢).

---

(١) د. أحمد عبدالكريم سلامة، المرجع السابق، ص١٤٤-١٥٥ وهذا هو مسلك الاتجاه الأحادي المستقر عليه في فرنسا وإيطاليا بينما تذهب دول الاتجاه الثاني مثل بريطانيا إلى أعطاء المعاهدة نفس قوة القانون بعد إدراجها في النظام الداخلي، هيلين نورار، المرجع السابق، ص٥٥٣-٥٥، كتاب الفساد، مرجع سابق، ص١٠.

(٢) د. عصام عبدالرازق العطية: القانون الدولي العام، الطبعة الرابعة، بغداد، ١٩٨٧م، ص١٦٤.

- Zahra, Shaker A, & Ireland R. & Duanc. Guteretez, Habel & Hill, Michael A, (2000): Privalization and catherpeneral transfusion, Emerging Issues and A Future Research" The Academy of Management Review, July, Vol. 25, No. pp. 509-524.

ولعله من الملائم أن نذيل هذه الرؤية برؤية "الأمين العام" في تقريره على مؤتمر الأمم المتحدة التاسع لمنع الجريمة المنوهة إلى أن مكافحة الفساد هي مرتكز أساسي في أية إستراتيجية لمكافحة الجريمة المنظمة ونفوذها، ولعله من الملائم أيضاً أن نقرن ذلك برؤية ورقة "معهد الأمم المتحدة الأقاليمي لأبحاث الجريمة والعدالة UN Interregional Crime and Justice Research Institute في ورشة مكافحة الفساد "المنعقدة في إطار مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ٢٠٠٠) والتي أكدت على أن الإستراتيجية المتماسكة الناجحة لمكافحة الفساد تقوم على أربعة ركائز هي: التنمية الاقتصادية، الإصلاح الديمقراطي، المجتمع المدني القوي مع شفافية الدولة، سيادة حكم القانون) (١).

A Solid and Successful Anti-Corruption Strategy Advocated Rests on Four Pilars : (A) Economic Development, (B) Democratic Reform (C) A Strong Civil Society with Access to Information and A Mandate to Monitor The Actions of The State, and (D), The Presence of the Rule of Law.(٢)

ولقد نوهت "ذات الورقة" إلى أنه ومع وجوب اعتبار الركائز الأربعة لإستراتيجية مكافحة الفساد في كل الأحوال فإنه ينبغي أيضاً اعتبار أنه ما من نموذج تطبيقي واحد يناسب جميع البلدان والتي عليها تقصي وتصميم كيفية التطبيق الملائم لها.

---

(1) Zahra, Shaker A (1993): "Environment, Corporate Entrepreneurship and Financial Performance A Taxonomic Approach", Journal of Business Venturing, Vol. 8, No. 4, pp. 319-340.

(2) UN Doc A/CONF 1879, P. 2, P. 9 Robert Wellengton Campbell, Failure of Several Ecnomic Planning (Bloomington, Indiana UP 1992, p. vii and pp. 156-159. Maxi Machen Economic Management and French Business from De Gavlle to Chirac, (New York Palgrave MacMillan) 2002, pp. 43-44.

ويمكننا إجمال أسباب الفساد(١) فيما يلي :

- سيطرة الحكومة على معظم المشروعات والمعاملات الخاصة واحتكار معظم الخدمات الأساسية.
- بقاء القيادات لمدة طويلة في المؤسسات مما يؤدي إلى نمو شبكة المصالح والتحايل على دورات العمل ضعف المساءلة العامة طول دورات العمل وكثرة الإجراءات والمستندات المطلوبة وعدم وضوحها للمواطن تدهور مستويات الأجور وغياب مبدئي الأمانة والشرف تلاشي الحدود بين الخطأ والصواب خاصة في مراحل دورة العمل للحصول على الخدمة بحيث أن الكثير مما يعد إثماً ولا شرعية له أصبح مقنناً ومباحاً: فالرشوة صارت إكرامية أو بدل انتقال، أو سمسرة أو أصبحت استشارة وانتفاع الأبناء من وظائف الآباء ومراكزهم صار حقاً ضعف الرقابة المجتمعية.

المطلب الثاني

وضع الفساد في مصر

لقد تزايد الاهتمام بموضوع الفساد في مصر، ففي بداية التسعينات كان من الصعب على المجتمع المدني معالجة قضية الفساد، حيث كان ينظر لها على أن الخوض فيها قد تنجم عنه مشاكل، وبالإضافة إلى ذلك، كانت الحكومة في ذلك الوقت تكاد لا تذكر الفساد علناً، غير أنه مع بدء منتصف التسعينات

---

(1) Kohli Suresh (1975) Compition in India, New Delhi, Chetana Publication cited in Al-Black Well Publication, pp. 67.
- Al-Rawal Othman (1980): The concept of the five crises in political development relevance to the kingdom of Saudi Arabia, Ph. D. dissertation Duke University.
- Gould David (1980): Burcaucratic Comption and Underdevelopment in the Third World, The Case of Zaire New York, Pergamon Press.
- Kohh Suresh (1975) Comption in India New Delhi Cheuna Publication cited in Al-Rawal, Otham (1980).

أصبح الفساد يناقش بشكل مستفيض وعلني من قبل وسائل الإعلام والمجتمع المدني والهيئات الأكاديمية.

ولقد أظهر التقرير الأول للجنة النزاهة والشفافية[(١)] والصادر في ٢٠٠٧ الأشكال الرئيسة للفساد في مصر. وتشمل : إصدار بعض القرارات لصالح مجموعة معينة، بغض النظر عن المصلحة العامة، وانعدام الشفافية فيما يتعلق بالمشتريات العامة، وتلقي دفعات معينة (رشاوي مقابل تيسير الوصول للخدمات الحكومية)، وإساءة استخدام أو إهدار الأموال العامة أو الملكية العامة. كما تعرف التقرير على المناطق الرئيسة الأكثر عرضة للفساد في مصر، وتشمل: الدفعات الشراوي لتسهيل الحصول على الخدمات الحكومية، الجمارك والضرائب، توثيق وتحديد الغرامات، إساءة استخدام الممتلكات العامة، وفرص التوظيف الحكومية، والمشتريات العامة.

وعلى ذلك سوف نتناول أسباب الفساد في مصر بشيء من التفصيل.

أسباب الفساد في مصر :

أسباب انتشار الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير متعددة، قمنا بتقسيمها في هذه الدراسة تحت ستة مجموعات من الأسباب هي: أسباب تتعلق بالإطار القانوني وأسباب تتعلق بالإدارة العامة، والأسباب التي تتعلق بالمالية العامة، وأسباب تتعلق بالإطار المؤسسي، وأسباب تتعلق بالعلاقات الهيكلية بين سلطات الدولة، وأخيراً أسباب تتعلق بالثقافة المجتمعية[(٢)].

وقد آثرنا هذا التقسيم لسببين: الأول أن كل نوعية من هذه الأسباب قد تحتاج إلى حلول تختلف عن الأسباب الأخرى. السبب الثاني أن الأسباب ذات

---

(١) لجنة النزاهة والشفافية، التقرير الأول ٢٠٠٧ والمتوفر عبر الموقع الإلكتروني : www.ad.gov.eg/about-MSAD/Transparency-committee/

(٢) حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، بمجلس الوزراء، مركز العقد الاجتماعي، القاهرة، ٢٠١١م.

الطبيعة الثقافية والاجتماعية هي أسباب تهيئ البيئة الخصبة للفساد، دون أن تكون مؤدية بذاتها إلى حدوثه. كما أنها أسباب ذات طبيعة خاصة قد تأخذ وقتاً أطول في معالجتها، وبالتالي يجب الصبر على أية سياسات تتخذ لمعالجتها حتى تؤتي ثمارها، لأن استعجال النتائج فيها قد يعطل جهود مكافحتها، كما أن الأسباب غير الثقافية تحتاج إلى تحرك أسرع في سبيل مكافحة الفساد من ذات الطبيعة الثقافية، والأفضل قطعاً أن يتم التعامل مع كلا النوعين في نفس الوقت.

أولاً : أسباب تتعلق بسيادة القانون وضعف الردع العقابي :

تعني سيادة القانون في أبسط معانيها أن القانون يطبق على الكافة، الأغنياء والفقراء، الحكام والمحكومين، وبالتالي تعد سيادة القانون أهم ضمانات ألا يجور أحد على الآخرين، وبمعنى آخر هو الضامن لكي تحصل الفئات الأضعف في المجتمع على حقوقهم في مواجهة الفئات التي تمتلك نفوذ السلطة أو قوة المال.

وبالنظر إلى الوضع في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير نجد أن سيادة القانون لم تكن تحترم بشكل كبير، ومن أهم الممارسات التي كانت تنتقص من سيادة القانون ما يلي :

(أ) إصدار قوانين لصالح فئات معينة :

وصل الأمر قبل الثورة أن تمت صياغة قوانين لخدمة بعض الأشخاص على حساب الصالح العام، ويعتبر قانون منع الممارسات الاحتكارية وتعديله بعد أربع وعشرين ساعة من صدوره لإلغاء الإعفاء من العقاب في حالة الإبلاغ عن جرائم الاحتكار أكبر دليل على ذلك، والذي شهد صراعاً بين وزير التجارة وأمين التنظيم بالحزب الوطني آنذاك والتي انتصر فيها الأخير وفرض سيطرته باعتراف الأول(١).

وفي هذه الحالة نعتقد أن الفساد تخطى التقسيمات المتداولة من فساد صغير وفساد كبير إلى تقسيم جديد يطلق عليه اقتناص الدول أو State Capture ، ففي هذه الحالة وصل المفسدون لدرجة من القوة والنفوذ بحيث لم تعد قوانين الدولة تمثل أي عائق أمامهم لارتكاب جرائم الفساد لأنهم يستطيعون، ليس فقط أن يطيعوا أو يسكنوا هذه الجهات والقوانين، بل يستطيعون أن يعيدوا تشكيلها لتخدم مصالحهم لنصل إلى ما يسمى الفساد بالقانون Corruption By Law وليس الفساد بمخالفة القانون Corruption Against Law .

في هذه النوعية من الفساد يكون من غير المجدي مطالبة المسئولين بإصلاحات لأن المنظومة كلها تكون فاسدة، ويكون الحل هو الثورة على هذه النظم بأكملها، ونعتقد أن الثورات العربية، أو ما يسمى بالربيع العربي، قامت لتطهير البلاد من فساد مستفحل كان من الصعب مكافحته بالطرق العادية.

(ب) التنفيذ الانتقائي للقانون :

هناك شعور عام متنامي في مصر أن القانون لا يطبق بالتساوي على الكافة، وإنما هناك العديد من العوامل التي تحكم هذا الأمر منها النفوذ السياسي

---

(١) مقال لوزير التجارة الأسبق (رشيد محمد رشيد) في المصري اليوم:
http://ww.almasry-alyoum.com/article2.aspx?ArticleD=2,89778&IssueD=2067

والقدرة المالية ، ومن الشواهد على ذلك[1]:

- توصلت التحقيقات في حادثة العبارة في البحر الأحمر في فبراير ٢٠٠٦ والتي أدت إلى وفاة أكثر من ١٠٠٠ شخص إلى أن العوامل الرئيسة التي أدت إلى وقوع الحادث تمثلت في عدم كفاءة السلطات والإهمال من قبل مالك السفينة. وقد كان مالك السفينة عضواً في الحزب الوطني وعضواً في مجلس الشورى الذي يعينه الرئيس،وكان مقرباً جداً من السلطة وقد سمح له بالسفر للخارج وتحويل أمواله وهو رهن التحقيقات الجنائية، وهذا أدى إلى تخمينات بوجود تواطؤ وفساد.
- أكدت التحقيقات في حادث مدينة نصر (انهيار مبنى مكون من ١١ طابقاً في عام ٢٠٠٤ تم تعليته بصورة غير قانونية، أن تغريم مخالفي القانون أصبح مصدراً مهماً للدخل بالنسبة لكل من السلطات المحلية والحكومة المركزية على حد سواء، وقد أدى ذلك إلى تكهنات عما إذا كانت الحكومة "تبيع" الغرامات بحيث يستطيع المواطنون "الدفع" لانتهاك القانون وتجاهل متطلبات الترخيص.
- كما تبين دراسة عن الشركات الصغيرة والمتوسطة في مصر تمت عام ٢٠٠٩، أن ٤٢% من الشركات الصغيرة والمتوسطة التي شملها الاستطلاع أفادت عن دفع رشاوى للحصول على التراخيص اللازمة في عملية التأسيس في حين أن ٢٩% دفعوا رشاوى لمسئولين حكوميين في أثناء عمل الشركة، من ناحية أخرى، أظهرت نفس الدراسة أن أولئك الذين دفعوا رشاوى أمضوا وقتاً أطول في تأسيس شركاتهم وتعين عليهم الحصول على تراخيص أكثر من أولئك الذين لم يدفعوا رشوة، وهذا يدل على أن الرشاوى لم تكن تدفع لتسريع الإجراءات ولكن للحصول على

---

(1) Business Anti - Corruption Portal, http : // www.business – anti - corruption.com/ar/pint/country-profiles/middle-eastnorth-africa/egypt/show-all/?no-cahce-1&print=1.

استحقاقات أخرى، مثل الحصول على ترخيص رغم فشلهم في تلبية المتطلبات القانونية(١).

(ج) طول إجراءات المحاكمة :

التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد تستغرق فترة زمنية طويلة، قد تصل إلى عشرات السنين، بما يضعف من قوة الردع القانونية والقضائية تجاه المفسدين، كما يحدث كثيراً أن يهرب البعض إلى الخارج قبل المحاكمة، خاصة الأشخاص الذين كانوا مقربين من السلطة قبل ثورة يناير.

فكلما طالت إجراءات المحاكمة، أدى ذلك إلى احتمال ضياع الأدلة أو تدميرها واحتمال التأثير على الشهود أو عدم إمكانية الاستفادة منهم للسفر أو الوفاة، وكلما طالت الإجراءات تذكر الناس الجريمة ولا يتذكرون عقاباً، وعندما يأتي العقاب يكون الناس قد نسوا الجريمة التي عوقب من أجلها الشخص فيضيع الردع العام للعقاب، لذلك يعامل القضاء "جرائم الرأي العام"، أي الجرائم التي تشغل الرأي العام، بسرعة كبيرة وتخصص لها دوائر تفصل فيها بسرعة حتى يتحقق الردع للجميع، ونأمل أن يأتي اليوم الذي يفصل فيه في جميع القضايا باعتبارها قضايا رأي عام(٢).

وعلى الرغم مما سبق، هناك بعض الممارسات المبشرة فيما يتعلق بسرعة إجراءات التقاضي، أهمها الاعتماد المتزايد على التكنولوجيا في المحاكم، كما أن تجربة إنشاء المحاكم الاقتصادية في مصر أثبتت إمكانية أن يصدر الحكم النهائي خلال ستة أشهر، كما استطاعت هذه المحاكم أن تحل

---

(1) Business Environment for Small and Medium-Sized Enterprises (SME) in Egypt and SMEs' interaction with Government Agencies, 2009 Survey on Corruption 20Egypt% 20SME% 20Survey%20 Report%20EN.pdf% http://ww.cipe.org/regional/mena/pdf/2009.

(٢) د. شريف سيد كامل: الحق في سرعة الإجراءات الجنائية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥م، ص٩؛ د. رامي متولي عبدالوهاب إبراهيم القاضي: الوساطة كبديل عن الدعوى الجنائية.

بعض المنازعات عن طريق التوفيق بين الخصوم، وهي آلية جيدة جداً استحدثتها هذه المحاكم.

(د) عدم تنفيذ الأحكام القضائية :

كما أن تنفيذ الأحكام القضائية قبل الثورة كان يعتمد في كثير من الأحيان على نفوذ المحكوم له والمحكوم ضده، فإذا كان الشخص الصادر ضده الحكم ذو حيثية سياسية أو مالية فإنه يستطيع تعطيل تنفيذ الحكم الصادر ضده، وإذا كان العكس وكان الشخص الصادر لصالحه الحكم هو صاحب الحيثية سوف يكون تنفيذ الحكم فورياً(١).

كل ما سبق أدى إلى اهتزاز هيبة القانون في أعين الناس وأصبحوا لا يتوانون في كسرة والتحايل عليه لأنهم أصبحوا ينظرون إليه على أساس أنه سيف مسلط على رقابهم قبل أن يكون وسيلة لحمايتهم، وأن القانون ما هو إلا وسيلة لحماية أصحاب النفوذ.

ثانياً : أسباب تتعلق بالإدارة العامة :

هناك العديد من العيوب في نظم الإدارة العامة في مصر والتي كان لها دور كبير في انتشار الفساد قبل الثورة وهي عدم تحديد المهام والواجبات بدقة في الجهات الحكومية، والبيروقراطية الحكومية وتعقد الإجراءات، وضعف الرقابة الذاتية في الأجهزة الحكومية، وانخفاض المرتبات والأجور وسوء توزيعها وعدم ربطها بالكفاءة والنزاهة. والمركزية والفردية في إدارة الشأن العام، وعدم الشفافية في إدارة الشأن العام(٢)، وسوف نتناول بالتوضيح كلاً من هذه الأسباب وأثرها في انتشار الفساد على النحو التالي :

---

(١) د. عز الدين عبدالله: محاضرات في اتفاقية تنفيذ الأحكام، معهد البحوث والدراسات العربية، المطبعة العالمية، ط١، ١٩٦٨م.

(٢) د. فاتن سيد خميس عطية : الفساد المالي والإداري، دراسة نظرية تحليلية للأسباب والمظاهر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠ أبريل ٢٠١٣.

(أ) عدم تحديد المهام والواجبات بدقة في الجهات الحكومية :

لكل جهة حكومية في مصر هيكل تنظيمي يحدد إدارتها واختصاصاتها ومسئولياتها، هذا الهيكل يعتمد من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والسلطة المختصة التي تتبعها هذه الجهة (رئيس الوزراء الوزير، المحافظ، رئيس الهيئة ... إلخ) وأي تعديل على هذا الهيكل يجب أن يعتمد من نفس الجهتين، هذه الهياكل تعاني من مشكلات ثلاث رئيسية :

١. أن هذه الهياكل تم إعدادها منذ زمن بعيد ولم تراجع أو تحدث باستمرار، مما يجعلها لا تعكس حقيقة ما يحدث على أرض الواقع.
٢. هناك تداخل كبير في الاختصاصات بين الجهات الحكومية بسبب بينها منازعات في الاختصاص يعطل دولاب العمل الحكومي ويعطل مصالح المواطنين.
٣. أن هذه الهياكل لا تحدد الاختصاصات داخل الجهة الواحدة بشكل دقيق، وتصبح المسئولية مفرقة بين أكثر من شخص وأكثر من إدارة داخل المؤسسة.
٤. هناك غابة من القوانين، القرارات بقوانين، اللوائح، وأحكام بعدم دستورية نصوص في قوانين الكتب الدورية، والقرارات الإدارية التي تحكم العمل في الجهات الحكومية، بعضها صادر من الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وبعضها من وزارة المالية، وبعضها من وزارة التنمية الإدارية، وبعضها من الإدارات المتعاقبة للجهات الحكومية، كل هذا يؤدي إلى نوع من التشتت في العمل الحكومي، بحيث لا يعرف الموظف بالتحديد أي قرار يطبق، وأي لائحة يتبع، فيلجأ إلى تفضيل اللائحة أو القرار التي تحقق له غرضه سواء بحسن نية أو بسوء نية وهذا نوع من أنواع الفساد.

من ناحية أخرى تشتت المسئولية يؤدي إلى عدم القدرة على تحديد المسئول عن المخالفة في حالة اكتشافها، فالكل يتنصل منها إلى أن تصل في

الغالب إلى الموظفين الأقل في السلم الوظيفي الذين لا يستطيعون الزود عن أنفسهم في مواجهة المسئولين الكبار(١).

وقد تناولت إحدى الدراسات الصادرة عن مركز العقد الاجتماعي بالتحليل بعض قضايا الفساد في المحليات التي نظرت أمام المحاكم والتي انتهى فيها الحكم بالإدانة، وكان من النتائج التي توصلت إليها أن من أهم أسباب الفساد في القطاع الحكومي: انعدام التواصل والمتابعة بين الأجهزة المعنية وبعضها، وسوء اختيار الموظفين القائمين على الشأن العام وعدم متابعتهم بالتطوير والتدريب اللازمين، وعدم مراعاة أولويات وضوابط الإنفاق الحكومي، وأثر ذلك على تخبط الإدارة واتخاذها قرارات غير سليمة، وانعدام أو قلة الإشراف والمتابعة على أعمال الإدارة، وسوء توزيع القدرات والمهارات على دولاب العمل الإداري، والتأخير والتقاعس الشديدين في اتخاذ الإدارة للتصرفات الواجب عليها اتخاذها وما يرتبط بذلك من إهدار للوقت وتعطيل لمصالح الأفراد وما يؤدي إليه ذلك من سخط وعدم رضا على الأداء الإداري للمرافق العامة بوجه عام، وعدم الاهتمام والإيمان بقيمة وأهمية الجهات التأمينية التي تحتاط لحدوث المشاكل والأزمات، ومشكلة توزيع الأدوار والاختصاصات في الجهاز الإداري ومنظومة العمل واغتصاب سلطات وصلاحيات المرؤوسين وما يؤدي إليه ذلك من شيوع روح السلبية وعدم القدرة على اتخاذ القرار وفقدان الصف الثاني القدرة على التصرف وتحمل المسئولية عند وضعه على المحك الذي لا محالة سيوضع عليه عاجلاً أم أجلاً(٢).

---

(١) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠ إبريل ٢٠١٣، ص٣٥.

(٢) حسين محمود حسن: إستراتيجية التنمية البشري في مصر، جامعة بوتسدام، ألمانيا، ٢٠٠٨.

(ب) عدم تحديد بطاقات الوصف الوظيفي بدقة وصعوبة الوصول إليها :

يضاف إلى ما سبق أن لكل وظيفة في السلم الإداري بطاقة وصف تتضمن البيانات الأساسية عن هذه الوظيفة والتي تميزها عن الوظائف الأخرى. فتبين واجبات ومسئوليات من يشغل هذه الوظيفة. كما تتضمن البيانات المتعلقة بالعلاقات الإدارية الرأسية، كما تظهر على هيكل التنظيم الإداري للجهة، فتبين للموظف أنه مسئول تجاه من ومن المسئولون تجاهه(١).

وتكملة لما قيل في البند السابق فإن كثيراً من حالات التحقيق في جرائم الفساد تنتهي دون تحديد المسئول عن الجريمة، وذلك لسهولة التنصل من المسئولية في ظل بطاقات وصف لا تحدد المسئولية بشكل واضح لأنها بطاقات فضفاضة، والأدهى من ذلك، أنه ينظر إليها على أنها سرية ويصعب على العامل الإطلاع على بطاقة الوصف الخاصة به، خشية أن يتمسك العامل بحقوقه المنصوص عليها في هذه البطاقة(٢).

ومن الجدير بالذكر أن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة بدأ مشروعاً قومياً هاماً لتطوير بطاقات الوصف والهياكل الإدارية بمختلف الجهات الحكومية في عام ٢٠٠٧ لتلافي بعض العيوب التي تحدثنا عنها، إلا أن هذا المشروع لم ينته حتى الآن، وبالتالي يجب دعم هذا المشروع حتى ينتهي في أقرب وقت.

ويجب على الحكومة أن تتبنى في أقرب وقت مشروعاً لتوحيد التشريعات التي تحكم العمل في الأجهزة الحكومية وإلغاء المتعارض منها، ويمكن أن يتم هذا المشروع بالتعاون بين الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة التنمية الإدارية ووزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات.

---

(١) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مرجع سابق، ص٢٩.

(٢) سيد عزت: مكافحة الفساد: دراسة في بعض أحكام القضاء، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١١م.

(ج) البيروقراطية الحكومية وتعقد الإجراءات :

للبيروقراطية معنيان: الأول هو الالتزام الحرفي بالقوانين واللوائح المنظمة للعمل الحكومي حتى ولو كانت غير عادلة، وهذا هو المعنى الإيجابي للبيروقراطية، وبهذا المعنى فإن البيروقراطية القوية هي خط الدفاع الأول ضد الفساد، أما المعنى الأشهر والأدق فهو تطويل الإجراءات الحكومية بشكل كبير من أجل ابتزاز المتعاملين مع الجهاز الحكومي وإجبارهم إلى دفع الرشاوي، وقد يكون السبب ليس القوانين واللوائح بل في الموظفين القائمين على تطبيقها، وبهذا المعنى الأخير تعد البيروقراطية أحد أهم أسباب الفساد خاصة الفساد في القطاع الحكومي[١].

وقد قام الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة ووزارة التنمية الإدارية بجهود جيدة للفصل بين طالب الخدمة ومؤديها، مما يقلل من فرص الاتفاق على ارتكاب أفعال تتصف بالفساد، ومن ناحية أخرى تحديد متطلبات الحصول على الخدمة في الجهات الحكومية التي تقدم خدمات للمواطنين، وذلك عن طريق طبع هذه المتطلبات في لوحات توضع في مداخل هذه الجهات تتضمن وصفاً تفصيلياً للأوراق المطلوبة والمبالغ المالية المطلوب دفعها للحصول على خدمة معينة، بالإضافة على أرقام تليفونات وعناوين الجهات التي يلجأ إليها المواطن في حالة تعنت العاملين في منح الخدمات على الرغم من حيازة المواطن لكافة متطلبات الحصول على الخدمة وذلك للحيلولة دون تلاعب بعض العاملين في هذه الجهات والمبالغة في متطلبات الحصول على خدمة معينة، حتى يضطر المتعامل مع الجهة إلى دفع رشاوي للحصول على الخدمة، وتبقى الحاجة إلى تعميم هذه التجربة وجعلها إلزامية على كافة الجهات الحكومية بعد نجاح هذه التجربة في الجهات الحكومية التي تم التطبيق بها، كما يجب الإسراع بتطبيق الحكومة الإلكترونية في جميع القطاعات

---

(١) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مرجع سابق، ص٣١.

الحكومية لما سوف يؤدي إليه ذلك من سهولة الحصول على المعلومات وتداولها بين الجهات الحكومية المختلفة من جهة، وبين الجهات الحكومية والمواطنين والمجتمع المدني من ناحية أخرى، وهو ما يؤدي إلى مزيد من الشفافية في عمل الحكومة وتضييق الخناق على الفساد(١).

(د) أسباب تتعلق بالرقابة الذاتية في الأجهزة الحكومية :

وهي رقابة تمارسها الأجهزة الإدارية بنفسها على نفسها عن طريق إدارات متخصصة تسمى إدارات التفتيش والمتابعة أو التفتيش المالي والإداري، وفي حالة اكتشاف أي من هذه الإدارات لأي انحراف أو فساد أو تقصير في أداء العمل تقوم بإحالة الأمر إلى إدارة الشئون القانونية بذات الجهة التي تتولى بدورها التحقيق في الانتهاكات المكتشفة وتقوم بتوقيع الجزاء المناسب، أو إحالة الأمر إلى النيابة الإدارية، بحسب جسامة الفعل المرتكب وبحسب ما يرتئى الرئيس الأعلى للجهة الإدارية، وما يُعيق إدارات الرقابة الذاتية عن أداء دورها في مواجهة الفساد ما يلي :

- أن تبعية هذه الإدارات للرئيس الإداري للجهة الإدارية التابعة لها هذه الإدارات يجعلها غير متمتعة بالحرية الكافية لتعقب والكشف عن حالات الفساد التي تحدث في الجهة.
- غياب التفتيش الذي تقوم به أجهزة التفتيش المركزية في الوزارات والمحافظات على إدارات التفتيش في الوحدات الفرعية للتأكد من مدى قيام هذه الإدارات الأخيرة بالتفتيش الدوري لكشف المخالفات في الأجهزة التابعة لها.

ويجب عدم الخلط بين التفتيش الذي نقصده في هذه النقطة وهو التفتيش على إدارات التفتيش والمتابعة والتفتيش الذي يقوم به الجهاز المركزي

---

(١) حسين محمود حسن: الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠؛ حسين محمود حسن: إستراتيجية التنمية البشرية في مصر، مرجع سابق، ص

للمحاسبات، حيث أن رقابة الجهاز الأخير تنصب على الجوانب المالية دون أن تتطرق إلى مدى قيام إدارة التفتيش بدورها على الوجه الأكمل من عدمه.

ويجب التأكيد هنا على أن هذا التفتيش على إدارات التفتيش ليس بقصد تصيد الأخطاء للجهات الإدارية ومعاقبتها بقدر ما هو بقصد مراجعة نظم التفتيش والمتابعة وتقديم الدعم الفني للجهات الإدارية في حالة الحاجة إلى إصلاح نظم التفتيش بها.

(هـ) أسباب تتعلق بنظم التعيين والترقية في الوظيفة العامة :

نظم الاختيار والترقية في الوظيفة العامة تفتقر إلى الآليات اللازمة لمنع الفساد، وسوف نتناول هذه النظم باختصار لبيان مواطن القصور فيها(١).

نص قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على طريقتين للتعيين في الوظيفة العامة، هما: نظام التعيين الدائم، وهو الأصل في التعيين في مصر، ونظام التعيين المؤقت. وفي كلا النوعين توجد طريقتان لاختيار العاملين هما شغل الوظيفة العامة بامتحان، وشغل الوظيفة العامة بالمسابقة بدون امتحان، وذلك على النحو التالي(٢):

شغل الوظيفة العامة بامتحان :

يستهدف نظام امتحانات التسابق لشغل الوظيفة العامة غرضين رئيسيين: إحداهما لصالح المتسابق وهو تطبيق مبدأ المساواة الوظيفية وتكافؤ الفرص بين المواطنين(٣)، والثاني لصالح الإدارة وهو يهدف إلى اختيار أفضل

---

(١) انظر في ذلك : حسين محمود حسن: الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠؛ حسين محمود حسن: إستراتيجية التنمية البشرية في مصر، مرجع سابق.

(٢) د. محمود حلمي: نظام العاملين المدنيين بالجهاز الإداري والقطاع العام، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، ط١٩٧٤م، ص١٢.

(٣) د. عمر حلمي: مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، مكتبة عين شمس، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٤م، ص١٦١.

الناصر لتولي الوظيفة، ووفقاً لهذه الطريقة تقوم الجهة الإدارية بالإعلان عن الوظائف الشاغرة لديها في صحيفتين يوميتين، ثم تقوم بعقد امتحان لجميع المتقدمين للوظيفة، ثم يتم ترتيب المتقدمين تنازلياً وفقاً لنتائج الامتحان، وفي النهاية يتم اختيار أفضل المتقدمين في ضوء العدد المطلوب. والجدير بالذكر أن الجهة الإدارية هي التي تقوم وحدها بوضع الامتحان وتقييم الإجابات، وتمتاز هذه الطريقة بأنها تمكن الجهة الإدارية من اختيار أفضل العناصر لشغل الوظائف المعلن عنها، إلا أنها في الوقت ذاته تفتح الباب أمام المحسوبية والوساطة في ظل استئثار هذه الجهة لعمليات وضع الامتحان وتقييم الإجابات دون أي رقابة حقيقية من جهات خارجية مما يسهل عملية التلاعب لاختيار عناصر بعينها، خاصة إذا كان أحد أو بعض المتقدمين للوظيفة على صلة قرابة أو علاقة ما بأحد العاملين في الجهة الإدارية.

شغل الوظيفة العامة بدون امتحان(١):

وفي هذه الطريقة يتم ترتيب المتقدمين ترتيباً تنازلياً بحيث يأتي على رأس القائمة الحاصل على أعلى مؤهل، وعند التساوي في المؤهل تكون الأولوية للأعلى في مرتبة الحصول على الشهادة الدراسية، فالأقدم تخرجاً، فالأكبر سناً. وهذه الطريقة تغلق الباب أمام المحسوبية والوساطة في التعيين في الجهات الحكومية، إلا أنها تنتقد على أساس أن الأعلى مؤهلاً أو الأقدم تخرجاً ليس في كل الأحوال هو الأفضل لشغل الوظيفة المعلن عنها، فقد تكون هناك سمات شخصية أو قدرات مهارية مطلوبة في المرشح لشغل الوظيفة، ولا تمكن هذه الطريقة المفاضلة على أساس هذه الاعتبارات الأخيرة.

---

(١) د. مجدي مدحت النهري: الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٦م، ص٩.

الترقية إلى الوظائف القيادية[1]:

وفقاً لقانون الوظائف القيادية بالجهاز الإداري للدولة والقطاع العام الصادر بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ فإن الترقية إلى الوظائف القيادية إما أن تكون بناءً على السلطة التقديرية للسلطة الإدارية أو بناءً على الأقدمية المطلقة ونفس الانتقادات السابقة لطريقتي التعيين توجه أيضاً إلى طريقتي الترقية هاتين، فالطريقة الأولى تفتح الباب أمام الوساطة والمحسوبية والطريقة الثانية قد تأتي بقادة غير مؤهلين للقيادة وكل ميزاتهم أنهم أقدم في السلم الوظيفي.

وقد أدى هذا القصور في نظم التعيين والترقية إلى تكدس الجهات الحكومية بعاملين لا تحتاج إليهم الجهات الحكومية، حيث أن تعيينهم لم يكن بسبب حاجة هذه الجهات إليهم، ولكن بسبب الوساطة والمحسوبية لمجاملة العاملين وتعيين أبنائهم أو تلبية لتوصية أو طلب من مسئول أو للرشاوى في التعيينات إلى أن وصل عدد العاملين أكثر من ٦ مليون عامل تحتاج الإدارة العامة منهم الربع فقط. فقد أصبحت للعديد من الوظائف في مصر تسعيرات، بحيث أصبح لوظائف البترول سعر ولوظائف الكهرباء سعر ولوظائف الاتصالات سعر .. وغيرها الكثير يتحدد سعر كل وظيفة بحسب المميزات المادية لها ووضعها الاجتماعي واستمراريتها ومعايير أخرى.

كما أدى هذا القصور إلى اختيار غير الأكفاء وإلى تحويل بعض الأجهزة الحكومية إلى أجهزة ذات طابع عائلي، وإذا دخل الشخص الوظيفة العامة عن طريق الفساد فمن المتوقع أنه سوف ينخرط فيه لأن الفساد سبب دخوله هذه الوظيفة، وللتغلب على سوء الاختيار هذه يمكن الاستفادة من التجربة الفرنسية، حيث تم إنشاء مدرسة الإدارة الفرنسية منذ زمن بعيد، والتي يلتحق بها الخريجون الراغبون في العمل في القطاع الحكومي، فيدرسون

---

(١) د. عبدالباسط علي أبو العز حارص: المركز القانوني للمتعاقدين بالجهاز الإداري بالدولة، مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٦ إبريل ٢٠١٢.

العلوم الأساسية اللازمة للعمل الحكومي ويتلقون تدريباً مهنياً احترافياً، ومن يجتاز الدراسة بنجاح يكون مؤهلاً للعمل في الحكومة(١).

(و) أسباب تتعلق بالمرتبات والأجور:

يُقصد بالأجور المدفوعات التي يتقاضاها الموظف في مقابل العمل أو بمناسبته، ولذا فهو يشمل المبالغ النقدية التي تصرف للأفراد في صورة مرتبات أو مكافآت أو علاوات دون تمييز بين طريقة الدفع باليومية أو الشهرية ويستخدم الفقه المصري تعبير المرتب أو الأجر بمعنى واحد (٢).

وفي مصر يعاني نظام المرتبات في مصر من عدة مشكلات تعتبر من الأسباب التي تهيئ البيئة لارتشاء الموظفين العموميين أو تربحهم من وظائف أو استيلائهم على المال العام، هذه المشكلات هي ضعف المرتبات عموماً، وعدم العدالة في توزيعها، وعدم ربط الأجور المتغيرة بالأداء والنزاهة، وهي العيوب التي سنتناولها فيما يلي(٣):

ضعف القيمة الحقيقية للمرتبات :

تعتبر المرتبات في مصر بصفة عامة متدنية جداً، وفي كثير من الأحيان لا تكفي لتوفير الحياة الكريمة للموظف، حيث تتراوح متوسط المرتبات في الدرجات الدنيا ما بين ٣٠٠ و٤٠٠ جنيه شهرياً، باستثناء بعض

---

(١) حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القـرار بمجلـس الوزراء ، مرجع سابق، ص١٩.

(٢) د. عمر حلمي فهمي: الأجور ودورها في تحفيز الموظف العام، مكتبة الكتب العربية، القاهرة، ص٩٣.

(٣) عبدالخالق فاروق: جذور الفساد في مصر، بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات في مصر، ١٩٦٣-٢٠٠٢ (القاهرة، دار الشروق، ٢٠٠٨؛ د. عزت عبـدالمنعم: مـأزق تفاوت الأجور، الأهرام، ٢٠١١/٥/١؛ نهى الشرنوبي: الشعب يريد وضع حد أعلـى للأجور ٢٠١١/٤/٢٣، ص١٠؛ عبدالرؤوف خليفة، المستشار/ تيمور مصطفى: لـن نستطيع التصدى للفساد الوظيفي، الأهرام، الجمعة، ٢٩ يونيو ٢٠١٢، ص٢٤.

القطاعات التي تعطي مرتبات كبيرة، وإذا كان الحكومات السابقة ضاعفت المرتبات الأساسية في الفترة من ٢٠٠٥ حتى ٢٠١٠ إلا أن معدل التضخم كان أكبر بكثير من الزيادة في المرتبات مما أفقد هذه الزيادة أثرها.

وقد أشارت دراسة أجراها مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية عام ٢٠٠٩، والتي أجريت على ١٤٠٠ حالة موزعة على محافظات مصر المختلفة باستثناء المحافظات الحدودية، إلى أن ٨٨% من المواطنين يعتبرون الفقر أحد مظاهر الفساد، وسبباً له أيضاً، حيث رأوا أن انخفاض الأجور والمرتبات هو أحد أسباب الفساد[١]. وقد كان الكثير من الموظفين يبررون قبولهم الرشاوى الصغير بحجة أن مرتباتهم لا تكفي إطعام أولادهم.

وبالتالي يجب العمل على التحسين المستمر للدخول المادية للعاملين بالدولة حتى لا يلجأ العامل إلى الفساد الإداري للحصول على سبل الحياة الكريمة في ظل تدني المرتبات في قطاعات كبيرة من الدولة، خاصة قطاع الإدارة المحلية، مما يجعل هذه الفئة أكثر عرضة للاستجابة لإغراءات الفساد الإداري التي قد تعرض عليهم أو تتاح لهم. وفي محاولة لإصلاح نظام الأجور بعد ثورة ٢٥ يناير بلغت جملة مخصصات الأجور حوالي ١١٨ مليار جنيه بزيادة ٢٢% عن المتوقع خلال العام المالي الحالي. وقد شملت هذه المخصصات تكلفة العلاوة الخاصة بنسبة ١٥% للعاملين بأجهزة الدولة بتكلفة إجمالية ٣ مليارات جنيه تقريباً. كذلك تضمنت الموازنة الجديدة تكلفة تمويل المرحلة الأولى من برنامج إصلاح الأجور في الجهاز الحكومي، حيث تم إقرار رفع أقل نسبة للأجر المتغير للعاملين بشكل غير مسبوق من ٧٥% إلى ٢٠٠% وهو ما يصل بالأجر الشامل لموظف الدرجة السادسة إلى ٦٨٤ جنيهاً

---

(١) مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، خبرة المصريين واتجاهـــاتهم إزاء الفساد والشفافية، ٢٠٠٩.

تقريباً، وذلك اعتباراً من راتب شهر يوليو ٢٠١١.

عدم العدالة في توزيع المرتبات :

هناك شعور عام لدى المصريين بعدم عدالة صارخ في توزيع المرتبات حتى في ظل التشابه في الواجبات والمسئوليات، فوفقاً لدراسة أجرتها وزارة الدولة للتنمية الإدارية عام ٢٠٠٩، يعتمد ٤٠% من المصريين أن الحكومة المصرية "غير عادلة"، ويدلل ما يقرب من ٧١% منهم على ظلم الحكومة بالانتشار المخيف للفقر، بينما يعتقد ٣٦% منهم أن الأجور المتدنية هي إحدى صور التعبير عن انعدام العدالة الصارخ[١].

وتتضح عدم العدالة إذا ما قورنت مرتبات العاملين في الحكومة المركزية مع العاملين في المحليات، يستحوذ الموظفون على المستوى المركزي على ٤٩% من إجمال الأجور، بينما يمثلون ٣١% فقط من قوة العمل على الجانب الآخر يحصل الموظفين العاملون في مؤسسات الحكم المحلي على ٤٠% على الرغم من أنهم يمثلون ٥٤% من إجمالي قوة العمل في الوظيفة العامة[٢].

كما يتضح عدم العدالة أيضاً إذا ما تمت مقارنة مرتبات العاملين على المستوى المحلي وبعضهم البعض، أو على المستوى المركزي وبعضهم البعض على سبيل المثال، يقل الأجر الإجمالي لموظف يعمل في الوزارات ذات الدخل الضعيف مثل وزارة التضامن الاجتماعي ووزارة الزراعة عن عشر أجر مثيله الذي يعمل في الوزارات والهيئات الغنية مثل هيئة الاستثمار

---

(١) لجنة الشفافية والنزاهة (وزارة التنمية الإدارية)، الأطر الثقافية التي تحكم سلوك المصريين واختياراتهم، دراسة لقيم النزاهة والشفافية والفساد، ٢٠٠٩، متاح على www.ad.gov.eg/1MG1.PDF (بالعربية).

(٢) عبدالفتاح الجبالي: نحو مجتمع أكثر شفافية في مصر، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ، ٢٠١٠، متاح على www.acpss.ahram.org.eg/acpss-ded/text/pdf/trans.1%205.pdf

والضرائب العامة، خاصة ضرائب المبيعات، وهيئات البترول وهيئة قناة السويس.

عدم العدالة هذا بكافة أشكاله يولد نوعاً من الضغينة بين العاملين في الدولة ويجعل البعض يبررون لأنفسهم بغير وجه حق اللجوء إلى ممارسات الفساد الصغير لتحسين دخولهم، خاصة إذا كانت لا تلبي احتياجاته الرئيسة كما أشرنا من قبل. وتسمع كثيراً عند التعامل مع الموظفين في المحليات مقولة "أديني مثل مرتب الموظف في هيئة كذا ووزارة كذا وأنا أبطل أقبل رشوة". كما أن هذا الوضع غير العادل يذكي سباق الكثيرين للنقل من مؤسساتهم إلى هذه المؤسسات المحظوظة، هذا السباق يكسب في الغالب من له واسطة أو محسوبية أو من يستطيع أن يدفع رشاوي لكي ينقل أو ينتدب.

عدم ربط الأجور المتغيرة بالأداء والنزاهة :

الهدف الرئيس من تقسيم المرتبات إلى مرتبات ثابتة وأجور متغيرة من حوافز ومكافآت وغيره، هو التفرقة بين الموظف المجتهد والأمين وغيره ممن لا يتصفون بهذه الصفات، بهدف مكافأة المجتهد وحث غير المجتهد لكي يجد لينال هذه المكافآت والحوافز.

وعلى الرغم من أن النسبة الأكبر من المرتبات في مصر أجور متغيرة، على سبيل المثال ففي ميزانية ٢٠٠٨/٢٠٠٩، مثلت المرتبات الأساسية ٢٠% فقط من إجمالي في مقابل ٤٩% أجر متغير، إلا أن الواقع أن نظام الأجور في مصر لا يرتبط بالجدارة أو الكفاءة، بل يرتبط فقط بتصنيف الوظيفة وسنوات الخبرة. فقد رصدت دراسات عديدة غياب مفهوم الثواب والعقاب على المرتبات التي تدفع لقطاع عريض من الموظفين الحكوميين حيث تتحكم المحسوبية والعلاقات الشخصية في المرتبات بدلاً من الكفاءة،

وبخاصة في القطاع الاقتصادي للدولة[1].

وللحق فإن الكثير من الجهات تمنح جميع الموظفين كامل المرتب الثابت، وكل الأجر المتغير، ليس بسبب أنها لا تفرق بين الموظفين على أساس الكفاءة، بقدر ما ترى أن كل المرتبات ثابتة ومتغيرة لا يكفي لتوفير حياة كريمة للموظف، فلا تلجأ هذه الجهات إلى الاقتطاع من المرتب أو عدم منح الحوافز والمكافآت كاملة إلا نادراً مراعاة للاعتبارات الاجتماعية التي أشرنا إليها.

ولكننا نرى أن مشكلة ضعف المرتبات يجب ألا تكون حجة لعدم استخدام الأجور المتغيرة نهائياً في سياسة الثواب والعقاب، فيجب استخدام ولو هامش صغير جداً منها لضبط العمل على أمل أن مشكلة انخفاض الأجور في طريقها للحل ولو جزئياً، بعد الزيادات المقترحة على الأجور في الموازنة العامة للدولة والتي أشرنا إليها أنفاً.

ومن البديهي أن عدم ربط الأجور المتغيرة بالأداء سواء بسبب المحسوبية والواسطة أو بسبب الاعتبارات الاجتماعية، يدفع إلى الاتكالية بين قطاع كبير من الموظفين وعدم إيجاد روح تنافسية شريفة تدفع عجلة العمل للأمام، فلماذا يجتهد الموظف ولماذا يتمسك بقيم النزاهة والجديـــــة في العمل إذا كان تقدير العامل والمزايا التي يحصل عليها لا تتوقف على هذه الأمور.

---

(١) سيد عزت: محاربة الفساد : قراءة في بعض أحكام القضاء، مركز العقد الاجتمـــاعي، ٢٠١٠؛ عبدالخالق فاروق: جذور الفساد السياسي في مصر: بيئة العمـــل وسياســـات الأجور والمرتبات في مصر، ١٩٦٣-٢٠٠٢م" دار الشروق، ٢٠١٠.

المركزية والفردية في إدارة الشأن العام(١):

على مدى عقود طويلة مارست الحكومة المركزية في العاصمة صناعة السياسات العامة في مصر، فلم يكن لرأي المواطنين أو منظمات المجتمع المدني أهمية تذكر. كما لم يكن للوحدات التنفيذية المحلية دور يذكر في صناعة وتنفيذ السياسات العامة، وفقاً لما أصبح يعرف بمركزية القرار ومحلية التنفيذ. والمقصود هنا التنفيذ الحرفي وفقاً لما هو مرسوم من قبل الحكومة المركزية، حتى أنه في بعض الممارسات القريبة العهد كان تغيير باب أو شباك في أحد المصالح الحكومية يحتاج إلى قرار من السلطات المركزية في القاهرة.

هذه الفردية وعدم إشراك المجتمع أدت إلى العديد من المشكلات في المجتمع وأهدرت أموالاً عامة طائلة على مشروعات فاشلة لم تدرس بعناية، ولم يستشر فيها المجتمع بمفكريه وعلماءه وعماله وفلاحيه. فقد أهدرت أموال عامة على مشروعات مثل فوسفات أبو طرطور ومشروع حديد أسوان، ومشروع توشكى، وجراج رمسيس، وغيرها الكثير والكثير.

فالمشاركة تعد من أهم ضمانات عدم الانحراف عن تحقيق الشأن العام، بعكس الفردية في اتخاذ القرارات التي يشوبها دائماً النزوع إلى تحقيق مصالح شخصية أو لفئة على حساب أخرى أو لحزب أو جماعة سياسية على حساب الأخرى. كما أن الفردية والمركزية في اتخاذ القرارات فيها معنى الإهانة إلى المجتمعات المحلية، حيث اعتادت الحكومات أن تعامل هذه المجتمعات المحلية على أنهم غير مؤهلين لإدارة شئونهم وبالتالي تقوم الحكومات المركزية بهذا الدور بدلاً منهم.

كما أن هذا الوضع المغلوط أدى إلى انتشار أنواع أخرى من الفساد: منها أن كثيراً ما كانت تستأثر العاصمة بالنصيب الأكبر من الموارد

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩م.

المخصصة للخدمات، وهذا يعد نوعاً من الفساد، لأن اهتمام المسئولين بالعاصمة بشكل خاص يعود في جانب منه إلى أنهم يعيشون فيها، وبالتالي من مصلحتهم أن ينعموا بالخدمات العامة الأفضل على حساب معظم السكان الذين يعيشون خارج العاصمة، ومنها أيضاً مجاملة الحكومة المركزية لبعض الأماكن التي يسكنها أو ينتمي إليها بعض الأشخاص ذو الحيثية السياسية في الأقاليم المختلفة.

عدم الشفافية في إدارة الشأن العام(١):

على الرغم من أن الأصل في جميع النظم الديمقراطية الحديثة هو إتاحة المعلومات المتعلقة بالشأن العام للمواطنين يحصلون عليها بإجراءات بسيطة، وبمقابل مادي منخفض وفي زمن معقول وهي المعايير الثلاثة التي أتت بها الاتفاقيات الدولية فيما يتعلق بإتاحة المعلومات، حيث ينظر إلى الحق في الوصول إلى المعلومات على أنه من حقوق الإنسان الأساسية، إلا أن الوضع في مصر هو العكس، حيث أن الأصل هو عدم إتاحة المعلومات والاستثناء هو إتاحتها، والدليل على ذلك أن هناك العديد من القيود التشريعية على حرية تداول المعلومات في مصر أهمها :

- القرار الجمهوري رقم ٢٩١٥ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء: فوقفاً للمادة العاشرة من هذا القرار بقانون لا يجوز للوزارات والهيئات أو الجهات المختلفة والأفراد أن تنتشر بأي وسيلة من وسائل النشر أو الإعلام أي مطبوعات أو نتائج أو بيانات أو معلومات إحصائية إلا من واقع إحصاءات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، أما الإحصاءات غير المقررة ضمن برامج الجهاز فلا يجوز نشرها إلا بموافقة هذا الجهاز. والأجدر أن تطلق حرية المجتمع المدني

(١) محمد محمود حسن: الشفافية ومكافحة الفساد الإداري، المؤتمر السابع للقادة الإداريين، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء، ٢٦-٢٧ نوفمبر ٢٠٠٧م.

والإعلام في إجراء المسوح وتقصي آراء المواطنين وليس هناك داع لتقييدها تماماً بالحصول على إذن على هذا النحو الوارد بالمادة المشار إليها. ويمكن النص على بعض الاشتراطات التي تضمن عدم المساس بالأمن القومي المصري مثل اشتراط الحصول على إذن مسبق في حالة كون الجهة التي تطلب القيام بمسوح معينة تابعة لدول أو جهات أجنبية على سبيل المثال(١).

- قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨: حيث تنص المادة ٧٧ في الفقرة ٧ على أنه "يحظر على العامل أن يقضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو في غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرحاً له بذلك كتابة من الرئيس المختص". ويؤدي هذا القيد إلى حرمان المجتمع بصفة عامة والصحافة والأجهزة الرقابية بصفة خاصة من مصدر مهم من مصادر المعلومات التي قد تسهم بصورة فعالة في مكافحة الفساد الإداري، فهذا الحظر يجب أن يخفف بحيث يقتصر على المعلومات السرية بطبيعتها أو التي في إفشائها تعطيل لمصالح عامة أو الإضرار بها ولا تكون مطلقة بهذا الشكل.
- قانون إنشاء الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨: حيث نص عجز المادة ١٨ من هذا القانون على أن يقدم الجهاز إلى رئيس الجمهورية وإلى مجلس الشعب، وإلى رئيس مجلس الوزراء تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته أو أية تقارير أخرى بعدها. كما يقدم الجهاز إلى مجلس الشعب أية تقارير يطلبها منه، وقد تم تفسير هذه المادة في الواقع العملي

---

(١) دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير، نحو رؤية مستقبلة لمنـــع ومكافحة الظاهرة.

على أن تقارير الجهاز المذكورة لا يجوز بأي حال من الأحوال أن تقدم إلى أي جهة أخرى سواء حكومية أو غير حكومية، ويتم وصف هذه التقارير على أنها سرية من قبل الجهاز ومن قبل الجهات التي تتلقى هذه التقارير.

- هذا بالإضافة على قيود أخرى في القوانين المتعلقة بالصحافة والإعلام والوثائق القومية لا مجال لسردها بالكامل، وبناءً على ما سبق فإن التعتيم على المعلومات المتعلقة بالشأن العام، وعدم إتاحة الوصول إليها يعتبر من أهم أسباب انتشار الفساد للأسباب التالية :
  - أن البيئة الشفافة لا ينمو فيها الفساد لأن المفسدين سرعان ما يكتشفون وهذا في ذات الوقت نوع من الردع لمن تسول له نفسه الإقدام على فعل فاسد.
  - تعتبر إتاحة المعلومات عن أداء الأجهزة الحكومية، وبصفة خاصة التقارير التي تعدها الأجهزة الرقابية، من أهم متطلبات وجود رقابة قوية من المواطنين ومن المجتمع المدني على الأداء الحكومي، وبالتالي قدرة أكبر لهم في مكافحة الفساد[١].

ثالثاً : أسباب تتعلق بالمالية العامة للدولة :

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكافة المجتمعات الحديثة[٢]، بل إن نشأة البرلمانات أساساً جاءت لتحقيق هذه العملية، من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره، ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماماً متزايداً على كافة المستويات النظرية والعملية، وكذلك

---

(١) د. علي شنا: الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية، ١٩٩٩، ص١٥١.

(٢) د. محمد لبيب شقير: علم المالية العامة، القاهرة، ١٩٥٧م، ص٤٠٩ وما بعدها؛ د.رفعت المحجوب: المالةي العامة – النفقات العامة، ١٩٦٤م، ص١٩.

في مختلف الدول المتقدمة والنامية، بعملية صنع الموازنة ومدى الشفافية التي تتمتع بها من جهة، وبكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام والدين العام من جهة أخرى[١]، وذلك بعد أن تفاقم العجز في موازنات هذه الدول بصورة كبيرة وأدى إلى المزيد من الاقتراض ومن ثم زيادة الدين العام، وهكذا أصبحت الموازنة العامة للدولة تلعب أدواراً هامة وخطيرة على كافة الأصعدة سياسياً واجتماعياً واقتصادياً، بل وأمنياً أيضاً، الأمر الذي جعلها محور الاهتمام والتركيز من كافة قطاعات المجتمع[٢].

(أ) صعوبة فهم الموازنة العامة :

إذا نظرنا إلى التطورات المتعلقة بالموازنة العامة في مصر فإنها أصبحت تنتشر على الإنترنت في موقع وزارة المالية المصرية، مما يعني من الناحية النظرية أن أي مواطن يستطيع أن يطلع على كافة الإيرادات العامة ومصادر الحصول عليها، وعلى النفقات العامة ومجالات إنفاقها، إلا أنه من الناحية الواقعية هناك نقد يوجه إلى الكيفية التي تنشر بها الموازنة على الموقع المشار إليه، حيث أنها تتسم بالغموض، وتحتاج إلى شخص ذو مهارة عالية لإمكان فهمها، وهو ما يقوض الهدف من نشرها وهو زيادة فاعلية رقابة المواطنين والمؤسسات غير الحكومية على النفقات والإيرادات العامة، وبالتالي يجب على وزارة المالية أن تسعى إلى تبسيط البرامج المستخدمة في عرض الميزانية على موقعها حتى يسهل على أكبر قطاع من المواطنين استخدامها[٣].

---

(١) د. محمد فاروق عبدالحميد: المركز القانوني للمال العام – دراسة مقارنة، مطبعة خطاب، القاهرة، ص٣٣٨.

(٢) عبدالفتاح الجبالي: شفافية الموازنة وتدعيم المشاركة المجتمعية في صنعها، ورقة مقدمة إلى ورشة عمان، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، ٢٠١٠/١٠/١٩.

(٣) حسين محمود حسن: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصري، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠.

وللتغلب على هذه المشكلة فإن كثيراً منم الدول تعد ما يطلق عليه "موازنة المواطن" وهي نسخة مختصرة مبسطة من الموازنة العامة تتضمن كافة البيانات الرئيسية عن الموازنة، ويسهل فهمها من غير المختص في الشئون المالية والمحاسبية.

(ب) الصناديق الخاصة :

الصناديق الخاصة عبارة عن مجموعة من الموارد والرسوم المالية التي يتم فرضها على المواطنين ووضعها في صناديق تتبع عدة جهات وتكون خارج الموازنة العامة للدولة، ومن ثم فلا تعرض تفاصيلها على مجلس الشعب رغم أنه من المفترض خضوعها لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

أما عن وسيلة إنشائها فإنه وفقاً لقانون الموازنة العامة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ "يجوز بقرار من رئيس الجمهورية إنشاء صناديق تخصص فيها موارد معينة لاستخدامات محددة"(١). وهذا التوسع في إخراج أموال عامة خارج نطاق الموازنة العامة للدولة لم يقتصر على سلطة رئيس الجمهورية وإنما تعددت القوانين التي تنص على هذا، فمثلاً قانون الإدارة المحلية يعطي الحق لرؤساء القرى أو المراكز أو المحافظات في إنشاء صناديق خاصة لا تخضع أيضاً للرقابة الحكومية، لذلك حدث توسع كبير في إنشاء الصناديق المالية، حتى أصبح من الصعب حصرها، لدرجة أنه ورد في تقرير للجهاز المركزي للمحاسبات أن ما أمكن حصره من الصناديق الخاصة بلغ حوالي ١٠ آلاف صندوق.

وإذا كان قانون الموازنة العامة ينص على أن تتضمن الموازنة كل الإيرادات والمصروفات، فإن بعض التقديرات تذهب إلى أن الموازنة العامة في مصر تتضمن فقط ٢٠% من الإيرادات التي تمثل الضرائب وعوائد قناة

---

(١) المادة ٢٠ من قانون الموازنة العامة الصادر بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون ٨٧ لسنة ٢٠٠٥.

السويس والبترول والهيئات الاستثمارية، أما ٨٠% من الإيرادات فنذهب إلى الصناديق الخاصة التي وصلت أموالها إلى ٣٤ مليار جنيه، وفقاً لتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات المشار إليه حيث يُنفق جانب كبير منها في نشر إعلانات تهانٍ وتعازٍ ومكافآت لبعض العاملين المنتدبين من جهات أخرى أو تجهيز قاعات ومكاتب شراء أراضٍ، وصرف كامل حصيلة بعض الصناديق كمكافآت دون الصرف على باقي أغراض الصندوق.

ولاشك أنه يمكن الاستفادة من هذه الصناديق في زيادة رواتب العاملين في الدولة لتصل إلى المستويات التي توفر الحياة الكريمة لهم لو أحسن استغلال مواردها بالشكل الأمثل، مما يجعلها أحد وسائل مكافحة الفساد وليس سبباً من أسبابه.

(ج) موازنات البند الواحد :

نص قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ في مادته العاشرة على وجود عدد من الجهات ذات الموازنات ذات البند الواحد أي تعطي لها اعتمادات إجمالية يتم التصرف فيها دون التقيد بتقسيمات الأبواب المنصوص عليها في الموازنة، وتضم هذه المجموعة كلاً من مجلسي الشعب والشورى والقوات المسلحة والجهاز المركزي للمحاسبات والجهات القضائية ورئاسة الجمهورية(١).

ولاشك أن هذا المسلك فيه تعتيم كبير على إنفاق المال العام المخصص لهذه الجهات لأنه يضعف من قدرة مجلس الشعب على رقابته، أعلن مبارك في ٢٠٠٧ عن تبرعه بـــ ٢٠ مليون جنيه لأحد المستشفيات كدعم للأجهزة الطبية، إلا أن قيمة هذا المبلغ لا يتوافق مع راتب الرئيس، لذلك سارعت رئاسة الجمهورية إلى تأكيد أن ذلك التبرع ليس من جيب الرئيس بل

---

(١) عبدالفتاح الجبالي: الموازنة العامة .. مفاهيم أساسية، مركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية.

كان من مخصصات رئاسة الجمهورية، وبرغم ذلك لم يتم الكشف عن هذه المخصصات[1].

ومن الأفضل ترك موازنة البنود نهائياً والتوجه إلى موازنات البرامج والأداء أو الموازنات التعاقدية، لأنها أسهل في الرقابة وأكثر قدرة على تحقيق أفضل استفادة من المال العام.

(د) الإنفاق الحكومي :

برغم تأكيدات الدولة وجهود الحكومة المستمرة لضبط إنفاق الجهاز الإداري للدولة خاصة فيما يتعلق بالمشتريات الحكومية والتي تضم في معظمها السيارات والأدوات والخامات التي تساعد على تسيير العمل اليومي بالأجهزة الحكومية، فإن هناك أصواتاً كثيرة ترتفع بأن هناك مبالغة في إنفاق الجهاز الإداري إلى حد يمكن أن يطلق عليه البذخ.

(هـ) المزايدات والمناقصات العمومية :

قامت الحكومة بالعديد من الإصلاحات في مجال المناقصات والمزايدات جعلت مصر تحتل مراتب متقدمة جداً فيما يتعلق بشفافية المناقصات والمزايدات وأساليب منحها، منها قانون المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ والذي جاء بالعديد من الضمانات التي تتعلق بالشفافية والعدالة والموضوعية في ترسية المناقصات والمزايدات.

ومن أجل مزيد من الشفافية في المزايدات والمناقصات العامة، أنشأت الحكومة "بوابة المشتريات الحكومية" وهي ثمرة تعاون بين وزارة الدولة للتنمية الإدارية والهيئة العامة للخدمات الحكومية، وتعد هذه البوابة هي الأولى من نوعها على مستوى الشرق الأوسط التي تقدم خدمات إلكترونية في مجال المناقصات والمزايدات الحكومية، صممت البوابة لتساعد الحكومة على نشر

---

(١) أقرأ المقال الأصلي على بوابة الوفد الإلكترونية: ميزانية الرئاسة التهمت ٤٠ مليار جنيه.

المناقصات والمزايدات عبر الإنترنت في جميع المجالات، وتسهل البوابة على الموردين وغيرهم تقديم العروض إلكترونياً ليتم تقييمها بصورة إلكترونية سهلة وفعالة(١).

وتظل المشكلة الكبرى فيما يتعلق بالمزايدات والمناقصات العامة هي التوسع في "التصرف بالأمر المباشر" من قبل المسئولين الحكوميين، فعلى الرغم من أن الأصل في المزايدات والمناقصات أن تتم بمناقصات عامة ومزايدات عامة يتاح للجميع التقدم لها احتراماً لمبدأ المنافسة العادلة، إلا أن هذا المبدأ كان ينتهك كثيراً، وقد توسعت الحكومات السابقة على الثورة في التصرف بالأمر المباشر خاصة في أراضي الدولة التي بيعت مساحات شاسعة منها بأبخس الأثمان وبالأمر المباشر بالمخالفة للقانون(٢).

أساليب منح القروض في البنوك العامة :

شهد قطاع البنوك في مصر منذ بداية الانفتاح الاقتصادي في تسعينيات القرن الماضي وحتى الآن تجاوزات كبيرة منها :

- التركيز الائتماني، منحت تسهيلات ائتمانية لبعض العملاء تجاوز في مجموعها للعميل الواحد ٣٠% من القاعدة الرأسمالية للبنك بالمخالفة للقانون.
- تغيير النشاط الذي حصل من أجله العميل على القرض، وهذا يحدث كثيراً في بنك التسليف الزراعي حيث يحصلون على القروض من أجل الزراعة أو تربية الماشية ثم يقومون بتزويج أبنائهم أو بناء منازل على الأرض الزراعية، ثم يتعسرون ويضطرون إلى بيع أراضيهم والهجرة إلى المدن بحثاً عن لقمة العيش، ويبدو أنها سلسلة من النتائج السيئة سببها عدم وجود دراسات جدية في منح القرض

---

(١) بوابة المشتريات الحكومية http://etenders.gov.eg/

(٢) انظر في ذلك: حسين محمود حسن: الفساد في قطاع الأراضي العامة، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١١.

وعدم وجود متابعة للقرض، وهل يستخدم في الغرض الذي منح من أجله أم لا.

- توسع كبير في منح القروض لرجال الأعمال التابعين للنظام الحاكم بدون ضمانات كافية أو بضمانات وهمية، وقد فر كثير منهم إلى الخارج بهذه الأمور وخسر قطاع البنوك أموالاً كبيرة من أموال المودعين المصريين، وحتى تقلل البنوك العامة خسائرها بقدر الإمكان كانت تلجأ إلى اتفاقات جدولة مع رجال الأعمال هؤلاء بشروط مجحفة على البنك، على أمل أن يحصل البنك على أصل القرض أو جزء منه.

ومن الأمثلة العملية على تلك التجاوزات القضية الشهيرة التي عرفت باسم "قضية نواب القروض" حيث تمكن بعض نواب مجلس الشعب من الحصول على ١٢٠٠ مليون جنيه خلال ثلاث سنوات من ١٩٩٤ إلى ١٩٩٦م.

كل الممارسات السابقة تكشفت عن ضعف أجهزة الرقابة المصرفية وعن خطورة التزاوج بين المال والسلطة وتفشي ظاهرة استغلال النفوذ[١]. فعلى الرغم من أن البنوك العامة لها مجالس إدارة تسير بشئونها. وعلى الرغم من نص القوانين على العديد من الضمانات المتعلقة بمنع تضارب المصالح في البنوك، إلا أن كل هذه الضمانات قد انهارت أمام التدخلات السياسية في عمل البنوك، وهو ما يستدعي إيجاد استقلالية حقيقية للإدارة التنفيذية للبنك بحيث لا تتدخل قوى خارجية في قرارات البنك.

(و) شركات قطاع الأعمال العام : الإدارة والخصخصة

عانت شركات قطاع الأعمال العام، والتي كانت تسمى من قبل بشركات القطاع العام من الفساد من عدة نواحي:

---

(١) عبدالخالق فاروق: اقتصاديات الفساد في مصر،مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠١١م.

أولاً : الفساد في إدارة شركات قطاع الأعمال العام:

تعاني بعض شركات قطاع الأعمال العام من مشكلة في الإدارة، سواء من حيث مساءلة المسئولين الكبار وهذا ما سوف نتحدث عنه عند الحديث عن الإطار المؤسسي، كما تفتقر نظم الإدارة فيها إلى الشفافية.

ومن الأمثلة على سوء الإدارة في بعض هذه الشركات أنها تبرعت بـــ ٧٠٠ مليون جنيه لجمعية أهلية في ظل أنها تقترض لعدم وجود سيولة نقدية، تبدأ الأحداث منذ يناير ٢٠٠٩ حينما ظهرت على السطح "مؤسسة المصري لخدمة المجتمع" كمؤسسة أهلية مصرية غير هادفة للربح، برعاية وزارة الاستثمار وبدعم من شركات قطاع الأعمال العام ومنظمات المجتمع المدني، مسجلة بوزارة التضامن تهدف إلى تحسين مستوى الحياة وبناء رأس المال المجتمعي بالمجتمعات الفقيرة والعشوائية في مصر بما يحقق العدالة والسلام الاجتماعي، وبعد إشهار الجمعية وممارسة أعمالها على مدار عامي ٢٠٠٩ و٢٠١٠ قامت الشركات الأربع بالتبرع بنسبة ٥% من أرباحها وقامت بضخ حوالي مليار جنيه خلال العامين كتبرعات، بالمخالفة لقانون الجمعيات الأهلية الذي يحرم التبرع لأي حزب سياسي، وينص على أن يكون التبرع من متوسط أرباح ٥ سنوات سابقة لسنة التبرع(١).

ومنذ إنشاء هذه الجمعية وحتى قيام ثورة ٢٥ يناير لم يكن للجهاز المركزي للمحاسبات أي دور في مراقبتها، حاول الجهاز تبرير عدم خضوع هذه المؤسسة لرقابة الجهاز فأصدر تعليماته لمخاطبة لجنة الفتوى بمجلس الدولة في نهاية مارس الماضي، وبالفعل تمت مخاطبة المجلس للإفادة بالرأي القانوني حول مدى قانونية تبرع شركات قطاع الأعمال العام لمؤسسة المصري ومدى خضوع المؤسسة نفسها لرقابة الجهاز، فجاء رد مجلس الدولة

---

(١) بوابة الوفد الإلكترونية :
http://ww.alwatd.org/index.php?option=com_content&view=article&id=67082&template=mobile

قاسياً حيث حملت المذكرة المرسلة إلى الجهاز بأن التساؤل ليس له محل وأن خضوع شركات القطاع العام للفحص من قبل الجهاز أمر لا يخفي على فطنة الشخص العادي لامتلاك الدولة كل أصول تلك الشركات.

ثانياً : الفساد في خصخصة شركات قطاع الأعمال العام :

تعكس الخصخصة فلسفة اقتصادية حديثة ذات إستراتيجية قوامها تحويل عدد من القطاعات الاقتصادية والخدمية التي لا ترتبط بالسياسات العليا للدولة من القطاع العام إلى القطاع الخاص(١).

ومن ناحية أخرى فإن برنامج الخصخصة في مصر والذي بدأ منذ تسعينات القرن الماضي أتهم بأنه قد دمر إلى حد كبير القطاع الأهم من هذه الشركات، فقد بيعت شركات بأبخس الأثمان وبيعت شركات أخرى بثمن الأرض التي عليها، كل هذا حدث لأن الحكومة لم تكن شفافة لا في إجراءات التقييم، ولا في إجراءات البيع، ولا في إنفاق عائدات البيع، وفوق هذا كله تم غلق العديد من الشركات التي تمت خصخصتها لأن المشتري لم يكن يبتغي سوى الأرض المقام عليها الشركة ليبيعها أرض مبان ويشرد العاملين فيها وأسرهم.

ولأن هذه الشركات ممتلكات عامة، أي أنها ملكاً للشعب بأكمله، كان من المفترض أن تكون إجراءات خصخصتها شفافة تماماً، وأن يقوم مجلس الشعب والمؤسسات الرقابية بدور أكبر في عمليات البيع وأن يشرك المواطنون في بلورة رؤية شاملة للتصرف في هذه الشركات واستخدام عائداتها، غياب

---

(١) د. محمد صالح الحناوي: الخصخصة المصرية، رؤية شخصية، الدار الجامعية بالإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص١٥؛ وانظر أيضاً في تعريف الخصخصة: النظام القانوني لأموال المرفق العام في ظل سياسة الخصخصة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٩، ص٤٢٢.

هذه المعايير هو الذي قاد إلى هذا الفساد الكبير في إدارة عملية الخصخصة[1].

رابعاً : أسباب تتعلق بالبيئة الثقافية والاجتماعية:

للبيئة الثقافية والاجتماعية في مصر أثر في انتشار الفساد نوضحه على النحو التالي:

القبول الاجتماعي للفساد الصغير :

ظهرت في المجتمع المصري في الآونة الأخيرة ثقافة جديدة تظهر الفساد على أنه وسيلة مقبولة اجتماعياً للحصول على الحقوق وليست وسيلة منبوذة، وأتخذ الفساد مسميات أخرى مثل "الإكرامية، الشاي، والمواصلات" وبالتالي أصبح لا ينظر إليه على أنه فعل مشين، وهو ما يرسخ الفساد في الأجهزة الحكومية ويعرقل جهود مكافحته. ووصلت درجة القبول للفساد في المجتمع المصري إلى أن ٩٢% من المبحوثين، في دراسة لمركز العقد الاجتماعي عن الفساد في الخدمات الحكومية، يوافقون على أن الفساد جزء من حياتنا ولا يمكننا إنكار وجوده، من بينهم ٤٩% موافقون جداً على هذه العبارة، و٤٣% موافقون، والأدهى من ذلك أن نتائج هذه الدراسة أظهرت أن حوالي نصف المبحوثين (٥٥%) يوافقون على أن الفساد جزء من حياتنا ولا يمكن مكافحته، وذلك مقابل ٣٠|% ترفض هذه العبارة وتعتقد في إمكانية مكافحة الفساد[2]. ولاشك أن اليأس من إمكانية مكافحة الفساد زكى قبوله اجتماعياً.

وإن كنا نرى أن القبول الاجتماعي للفساد في مصر هو الفساد الصغير، أما الفساد الكبير فهو مرفوض من الكافة. ونرى أيضاً أن قبول الفساد الصغير ليس نابعاً عن اقتناع أو رضا، بمعنى أخر ليس جزءاً من

---

(١) د. أحمد محمد محرز: النظام القانوني للخصخصة، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٣، ص٢٧.

(٢) خالد الغريني، مي الجمال، إيناس علي: تقرير المسح القومي لآراء المواطنين حول الفساد والنظام القضائي وجودة الخدمات الحكومية في مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠.

ثقافتنا العربية والإسلامية التي ترفض كل أشكال الفساد كما يتضح من القرآن الكريم والسنة المشرفة، قال تعالى في سورة القصص، الآية ٧٧(وابْتَغِ فِيمَا آتَاكَ اللَّهُ الدَّارَ الآخِرَةَ ولا تَنسَ نَصِيبَكَ مِنَ الدُّنْيَا وأَحْسِن كَمَا أَحْسَنَ اللَّهُ إِلَيْكَ ولا تَبْغِ الفَسَادَ فِي الأَرْضِ إِنَّ اللَّهَ لا يُحِبُّ المُفْسِدِينَ)، وعنه صلى الله عليه وسلم أنه قال "لَعَنَ رَسُولُ اللهِ صَلَّى اللهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ الرَّاشِيَ وَالمرْتَشي"(١).

وإنما هو قبول اضطراري، فحين تسد أمام الشخص الأبواب الشرعية لقضاء حاجاته، فإنه يلجأ إلى الفساد، في ظل أن الفساد أصبح ممنهجاً وأصبح يمارس علناً تحت مرأى ومسمع من السلطات بل وبتشجيع ومشاركة من السلطات في كثير من الأحيان. وفي حالة إلتزام المؤسسات العامة والموظفين العموميون بالقانون وغلق أبواب الفساد سوف تكون الثقافة المجتمعية معين على مكافحة الفساد وليست ناصرة له.

تأثير الطبقية والفئوية السياسية في القرارات العامة :

لم تكن السياسات العامة قبل الثورة، في كثير من الأحيان، تبتغي الصالح العام بقدر ابتغائها لإرضاء بعض الأشخاص المنتمين إلى طوائف اجتماعية معينة، أو ينتمون إلى الحزب المسيطر آنذاك، فكثيراً من الصفقات كان يعقدها هذا الحزب مع قبائل أو قوى معينة للحصول على تأييدها في الانتخابات البرلمانية المتعددة، وكانت هذه الطوائف تحصل في المقابل على مزايا تفضيلية عن باقي المواطنين.

ومن الأمثلة الصارخة على الفساد المؤسس على الطبقية الاجتماعية والنفوذ السياسي، التعيينات في القضاء والشرطة والسلك الدبلوماسي والجامعات، حيث أصبحت هذه الوظائف في جانب كبير منها مقصورة على المحظيين من عائلات معينة أو من لديهم واسطة أو محسوبية أو يستطيعون دفع رشاوى كبيرة.

---

(١) مسند أحمد بن حنبل.

ولقد وصل الأمر إلى خروج مظاهرات في بعض الجهات الحكومية تنادي بتعيين ما أصبح يطلق عله، تعيين أبناء العاملين، على أساس أن المسئولين الكبار يعينون أبناءهم، فلماذا لا يعين أبناء صغار العاملين ! وعلى أساس أن هؤلاء الموظفين خدموا جهاتها طيلة حياتهم الوظيفية وينظرون إلى تعيين أبنائهم على أنه حق لهم، وفي بعض اللقاءات التي أجراها الباحث مع عدد من العاملين في بعض الوزارات أفادوا أن تعيين أبناء العاملين ممنهج في عدد من الوزارات والمصالح الحكومية أهمها وزارة الكهرباء ووزارة البترول والشركة المصرية للاتصالات وغيرها الكثير من الجهات الحكومية(١).

ومما يصيب العدالة في مقتل أن يطالب قضاة كبار من أمثال رئيس نادي قضاة الإسكندرية الأسبق بتخصيص "كوتة" لأبناء القضاة في وظائف السلك القضائي تعويضاً للقضاة عما بذلوه من جهد في محراب العدالة، مبرراً ذلك بأن تفاني القضاة في عملهم لم يمنحهم وقت فراغ لمتابعة أبنائهم في مراحل التعليم مثل أولياء الأمور من أصحاب المهن الأخرى على حد قوله(٢). إلا أن في هذا التبرير يفهم منه أن أبناء القضاة غير مؤهلين علمياً، ونعتقد أن هذا غير دقيق، ويبرر آخرون توريث القضاء على أساس أن أبناء القضاة الحاصلين على تقدير عام مقبول يعوضه تربيتهم في بيئة قضائية، إلا أن هذا الرأي مردود عليه بأن القضاء ليست حرفة يدوية حتى يكتسبها الشخص من مجرد معايشة من يتقنها، ناهيك عن أن ابن القاضي لا يرافق أباه إلى عمله حتى يستفيد منه، كما أن هذا الرأي يعطي الحق لكل من تفاني في عمله أن يورث وظيفته إلى أبناءه وهو قول يخالف كل قواعد العدالة التي يعتبر القضاة

---

(١) انظر في ذلك: موقع جريدة الأهرام القومية http://gate.ahram.org.eg/News/37990.aspx موقع العدالة والقانون http://www.justice-lawhome.com/vbs/howthread.php?t=19085

(٢) جريدة المصري اليوم اليومية، لقاء مع رئيس نادي القضاة بالإسكندرية الأسبق http://www.almasryalyoum.com/node/276938

حماتها، ويعد إخلالاً صارخاً بحق المساواة والعدالة في التعيين في الوظائف الحكومية والتمتع بالمكتسبات العامة، وكأن النظام السابق قد غرس في الكثيرين فكر التوريث في كل شيء، وكأننا غير صادقين مع أنفسنا عندما نقف ضد توريث السلطة العليا ونقبلها على مستويات أخرى.

كل هذه الممارسات، بالإضافة إلى ما تمثله من فساد بشع، فمن شأنها أن تبث اليأس في نفوس الشباب المصري، فإما أن يتواكل على الواسطة ولا يجتهد، وإما أن يبحث عن الهجرة فتفقد مصر خيرة عقولها وتنعم بها بلاد أخرى، أو يدفع "تحويشة" عمره وأهله ليسقط في منتصف الطريق من على قارب متهالك لتبتلعه أسماك القرش في البحر المتوسط.

وإذا لم يكن الشاب لديه الواسطة التي يتواكل عليها، وسدت أمامه أبواب الهجرة، فقد يختار قاع النيل ليكون مثواه الأخير ليحتمي به من نيران ظلم الجميع بما فيهم بعض حماة العدالة، وقصة الشاب "عبدالحميد شتا" الذي انتحر من أعلى كوبري قصر النيل لرسوبه في امتحان السلك الدبلوماسي، لا لشيء إلا لأنه من عائلة متدنية الوضع الاجتماعي، رغم تفوقه العلمي على جميع أقرانه، خير دليل على هذا الظلم القبيح(١). فعلى الرغم من أن الانتحار فعل منبوذ دينياً واجتماعياً، إلا أنه يعتبر "سيكولوجياً" احتجاجاً علنياً ضد المجتمع وظلمه، وتعبيراً عن اليأس من الحياة.

خامساً : أسباب تتعلق بالإطار التشريعي لمكافحة الفساد :

على الرغم من أنه يوجد في مصر ترسانة كبيرة من القوانين وصل عددها إلى ما يزيد على ٢٥٠٠٠٠ تشريع، إلا أن هناك العديد من الفجوات التي لم تجعل الإطار التشريعي فاعلاً بالقدر الكافي في مكافحة الفساد.

(أ) عدم وجود حماية كافية للشهود والمبلغين في قضايا الفساد مما جعل الكثير من الناس يحجمون عن الإبلاغ أو الشهادة في جرائم الفساد خوفاً

---

(١) شبكة الإعلام العربية، المحبط
http://www.moheet.com/show_news.aspx?nid-476982&pg=19

من إيذائهم.

(ب) عدم وجود تنظيم قانوني يسمح بالوصول إلى معلومات مما أعطى الفرصة للمفسدين لإخفاء إجرائهم، وأضعف من الرقابة الرسمية والشعبية عليهم.

(ج) عدم وجود إطار قانوني شامل لمنع التضارب في المصالح فتح الباب لكثير من المسئولين لاستغلال مناصبهم للتربح وإعطاء ميزات غير مستحقة لشركائهم ولذويهم على حساب الصالح العام(١).

أقسام الإطار التشريعي المصري المعني بمكافحة الفساد الإداري :

(أ) قوانين ذات طابع عام:

- قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠ وتعديلاته.
- قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته.
- قانون مكافحة غسل الأموال الصادر بالقانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢.

(ب) القوانين الحاكمة لعمل الأجهزة الرقابية(٢):

- القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، والذي أنشئ بمقتضاه هيئة الرقابة المالية الموحدة.
- القانون رقم ٦٧ لسنة ٢٠٠٦ المنظم لعمل جهاز حماية المستهلك.
- القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٥ المنظم لعمل جهاز تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.
- القانون رقم ٦٤ لسنة ٢٠٠٤ المنظم لعمل البنك المركزي.
- القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ المنظم لعمل وحدة غسل الأموال بوزارة العدل.

---

(١) حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير: نحو رؤية مستقبلية لمنع ومكافحة الظاهرة، مرجع سابق، ص٢٨؛ مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء.

(٢) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مرجع سابق، ص٣٧.

- القانون رقم ١٩ لسنة ١٩٩٨ المنظم لعمل جهاز تنظيم الاتصالات.
- القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ المنظم لعمل الجهاز المركزي للمحاسبات.
- القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ المنظم لعمل المراقب المالي.
- القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية وتعديلاته.
- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ المنظم لمجلس الدولة وتعديلاته.
- القرار الجمهوري رقم ٥٥٧ لسنة ١٩٧١ الخاص بتنظيم عمل الهيئة العامة للخدمات الحكومية.
- القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧١ المنظم لعمل جهاز لمخابرات العامة.
- القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤ المعدل بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ المنظم لعمل هيئة الرقابة الإدارية.
- القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ المنظم لعمل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون هيئة الشرطة والمنظم لعمل الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة.
- القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بإعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية.

(جـ) القوانين الإدارية :

- قانون المناقصات والمزايدات الصادر بالقانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨.
- قانون الوظائف العامة القيادية الصادر بالقانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١.
- قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته.

سادساً : أسباب تتعلق بالإطار المؤسسي لمكافحة الفساد :

الإطار العام للمؤسسات المعنية بمكافحة الفساد وتعقده :

تزخر مصر بعدد كبير جداً من المؤسسات الرقابية.

والتساؤل الذي يفرض نفسه كيف حدث كل هذا الفساد في مصر في ظل وجود كل هذه المؤسسات ؟ ولماذا لم تعمل هذه المؤسسات بكفاءة ولم تقم بالدور المنوط بها ؟ ومن جانبنا نرى أن ضعف هذه المؤسسات يعود إلى الأسباب التالية(١):

عدم الوعي الكافي بالجهات المعنية بمكافحة الفساد :

فعلى الرغم من تعدد الجهات الرقابية في مصر إلا أنها ليست معروفة لدى جميع المواطنين، ففي دراسة أجراها مركز العقد الاجتماعي عام ٢٠٠٩ عند سؤال الأشخاص محل الدراسة حول مدى معرفتهم بهيئات الرقابة المختلفة، وما إذا كانوا يرون أن تلك الهيئات تضطلع بدورها في مكافحة الفساد كما ينبغي أم لا، أظهرت النتائج أن ٤% فقط من عينة الدراسة لديها معلومات عن جميع هيئات الرقابة العاملة في مكافحة الفساد، بينما ٣٤% لا تعرف أياً منها(٢). فإذا كان المواطنون لا يعلمون بهذه الجهات فكيف يلجئون إليها لمكافحة الفساد في الدولة.

وفي ظل عدم الوعي من قبل بعض المواطنين، كان كثير من الناس عندما يغتصب حقه، أو حتى عندما يريد أن يكيد لبعض الأشخاص، يلجأ إلى إعداد مئات الشكاوى ويقوم بإرسالها إلى كافة الجهات المختصة وغير المختصة، ابتداءً من رئاسة الجمهورية وحتى الحي الذي يقطن فيه، وهو ما

---

(١) د. علي أحمد مصطفى زين: دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية كإدارة للرقابة في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، ١٩٨٠.

(٢) خالد الغريني، مي الجمال، إيناس علي: تقرير المسح القومي لآراء المواطنين حول الفساد والنظام القضائي وجودة الخدمات الحكومية في مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠.

أدى إلى تكدس الشكاوى أمام جميع الجهات الرقابية، وأدى أيضاً إلى أن كل جهة تحيل الشكاوى القادمة إليها إلى جهات أخرى لتتنصل منها، وهذا وذاك ولد نوعاً من الاتكالية وعدم الاكتراث من قبل بعض الجهات الرقابية في التعامل مع الشكاوى، على أساس أن معظمها كيدية، وعلى أساس أن الشخص لابد وأنه شكا لجهات أخرى وهذه الأخيرة سوف تتصرف في الشكوى(١).

هذه الممارسات من قبل بعض المواطنين، ومن قبل بعض الجهات الرقابية أفقد آلية الشكوى دوراً مهماً يمكن أن تلعبه في مكافحة الفساد، إذا ما تم تحديد الجهة المختصة بدقة بتلقي الشكاوى، وتم نشر الوعي بدور الجهات الرقابية وكيفية اللجوء إليها، وإذا ما تم وضع آلية تضمن إحالة الشكوى إلى الجهة المختصة بها من قبل الجهات الأخرى وترفع هذه الأخيرة يدها عنها.

عدم استقلالية الجهات الرقابية :

تتبع جميع الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد في مصر للسلطة التنفيذية، مما يؤثر على استقلاليتها، باعتبار أن السلطة التنفيذية سوف تكون هي المُراقِب والمُراقَب في ذات الوقت، وهو ما يخالف المبادئ الرقابية السليمة(٢)، وتتضح هذه التبعية من النظر إلى الجدول التالي :

الجهاز الرقابي	الجهة التابع لها
الجهاز المركزي للمحاسبات	رئاسة الجمهورية
الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة	رئاسة مجلس الوزراء
هيئة الرقابة الإدارية	رئاسة مجلس الوزراء

(١) د. فتحي محمد الأحول: الرقابة على أموال الدولة العامة ودور الجهاز المركزي للمحاسبات في الوقاية والتأثير في الإجراءات التأديبية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، سنة ٢٠١٠م، ص٢٥٥.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري للدولة – دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلام، دار النهضة العربية، ١٩٩٨م، ص١٨٣.

هيئة النيابة الإدارية	وزارة العدل(تبعية إدارية)
وحدة مكافحة غسل الأموال	وزارة العدل
إدارة الكسب غير المشروع	وزارة العدل
الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة	الداخلية
الهيئة العامة للخدمات الحكومية	وزارة المالية
جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية	وزارة التجارة والصناعة
جهاز حماية المستهلك	وزارة التجارة والصناعة
هيئة الرقابة المالية الموحدة	رئاسة الوزراء
جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك	وزارة الكهرباء

ضعف سلطات بعض الجهات الرقابية :

العديد من الجهات الرقابية تنقصها السلطات القانونية التي تمكنها من أداء مهامها على أفضل وجه، وسوف نستعرض أهم هذه المعوقات بالنسبة لبعض الجهات على النحو التالي(١):

النيابة الإدارية(٢):

تقيد المادة (٨٣) من قانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ الخاص بالعاملين بالقطاع العام، الذي أصبح فيما بعد قطاع الأعمال العام، سلطة النيابة الإدارية في التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا في شركات قطاع الأعمال العام،

---

(١) د. محمود صالح العادلي: النيابة الإدارية في مفترق الطرق، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٠، ص٢١٥ وما بعدها.

(٢) هيئة النيابة الإدارية هي هيئة قضائية مستقلة وهو ما يكفل لتصرفاتها في تلك الشكاوى الحيدة والنزاهة والذي يتحقق للنيابة من جهتين أولها الاستقلال عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، وثانيها حصانة أعضائها.

بالحصول على طلب سابق من رئيس مجلس الإدارة، وتقيد سلطة النيابة الإدارية في التحقيق مع رئيس مجلس الإدارة بضرورة طلب ذلك من قبل رئيس الجمعية العمومية للشركة، بما يؤدي إلى شل سلطة النيابة الإدارية عن التحقق في الجرائم الخطيرة مع هؤلاء الموظفين لمجرد أنهم من شاغلي الوظائف العليا في القطاع العام.

وما يزيد من خطورة هذه الاستثناءات أن الفساد الكبير في هذا القطاع يأتي من أشخاص في الإدارة العليا وقد يكون هناك تواطؤ بين الموظف الصغير والموظف الكبير.

ومثل هذه القيود على سلطة النيابة الإدارية موجود في قطاعات أخرى أهمها الجامعات والبنوك والجمارك.

ومن ناحية أخرى فإنه وفقاً للمادة (١٢) من قانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم ١٧١ لسنة ١٩٨١، فإن قرار النيابة الإدارية بحفظ المخالفة الثابتة في حق العامل لا يحجب سلطة الجهة الإدارية في توقيع الجزاء المناسب على الموظف. كما أن قرارها بتوقيع العقوبة على العامل لا يحد من سلطات الجهة الإدارية في حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخالفة.

وبالتالي فللجهة الإدارية سلطة تقديرية واسعة في مخالفة رأي النيابة الإدارية[١]، فيما تنتهي فيه في مذكرة التصرف، وهو ما يؤثر على فاعلية إجراءات المساءلة التأديبية أمام النيابة الإدارية، وينتقص من قدرتها على تحقيق الردع العام لدى الموظفين العموميين، لأنهم يرون أن القول الأخير في المخالفات المنسوبة إليهم للسلطة الإدارية وليس للنيابة الإدارية وهو ما يفتح

---

(١) د. ممدوح طنطاوي: الجرائم التأديبية "الولاية والاختصاص للنيابة الإدارية والجهات الرئاسية الرقابية"، مطبعة الانتصار، سنة ٢٠٠٠، ص٢٢٠ وما بعدها.

أبواباً خلفية للتستر على الفساد(١).

الرقابة الإدارية :

وفقاً للمادة رقم ٥ من قانون الهيئة الصادر بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، يشترط حصول هيئة الرقابة الإدارية على موافقة رئيس مجلس الوزراء عند إحالة أي موظف إلى التحقيق. هذا المسلك معيب لأكثر من سبب: الأول أنه في أثناء أخذ إذن رئيس الوزراء قد تتسرب المعلومات مما قد يضيع جهود الهيئة، والسبب الثاني أن رئيس الوزراء حتى مع التسليم بأنه ليس فاسداً، فإنه قد لا يرغب في إحداث "شوشرة" على حكومته، خاصةً إذا كان الشخص المستهدف من قبل الهيئة مسئولاً كبيراً.

والأفضل عدم تقييد حق الرقابة الإدارية في التحقيق في أي جرائم الفساد أو التصرف في التحقيق بالحصول على إذن من أي جهة وهذا لن يتحقق إلا باستقلالية حقيقية لها عن السلطة التنفيذية.

يضاف إلى ما سبق افتقار بعض أعضاء الأجهزة الرقابية على الحصانات الكافية للقيام بدورهم الرقابي وهم في مأمن من البطش بهم ومن أهم هذه الحصانات عدم القابلية للعزل ون يكون التحقيق معهم عن طريق لجان تحقيق قضائية مستقلة في المخالفات الكبيرة، مما يجعلهم أقل جرأة في كشف جرائم الفساد الكبرى والتحقيق فيها.

ضعف التنسيق بين الجهات الرقابية وتداخل اختصاصاتها :

يوجد تداخل كبير في الاختصاصات بين الأجهزة الرقابية، حيث يمارس أكثر من جهاز رقابي نفس الرقابة على نفس النوع من النشاط في نفس الوحدات الإدارية وهو ما يمثل إهدار للوقت والمال العامين، كما يعيق الأجهزة الإدارية عن أدائها لدورها الأساسي ويجعلها تتفرغ لإعداد التقارير للأجهزة

---

(١) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي: الجريمة التأديبية، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٥م، ص٧١ وما بعدها؛ د. باسم تميم عوض: الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠، ص٢٦٩ وما بعدها.

الرقابية[١].

يتمثل تداخل اختصاصات الأجهزة الرقابية فيما يلي[٢]:

(أ) فالجهاز المركزي للمحاسبات يتداخل اختصاصه مع الجهات التالية :

- في مجال الرقابة على شئون العاملين يمارس ذات اختصاص الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.
- وفي مجال متابعة الخطة وتقييم الأداء، نجد أن الرقابة التي يقوم بها الجهاز في هذا المجال تمارس أيضاً من قِبّل الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية ووزارة التنمية الاقتصادية حيث يناط بالأخيرة وضع الخطة العامة للدولة ومتابعة تنفيذها.
- وفي مجال الرقابة المالية فثمة صور من التداخل والتكرار مع وزارة المالية وذلك لأن العديد من أجهزة وزارة المالية تمارس اختصاصاً بالرقابة بعد الصرف وهي جهاز التفتيش المالي بها وجهاز الخدمات الحكومية، وهذه النواحي ذاتها هي مما يختص جهاز المحاسبات بالرقابة عليها، أي أن كلاً من وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات يمارس ذات الرقابة المالية على ذات الأنشطة، وفي زمن معاصر ومن الطبيعي أن يسفر هذا التكرر عن "تناقضات" لا حصر لها[٣].

(ب) هيئة الرقابة الإدارية :

يلاحظ أن هناك تداخلاً بين اختصاص تلك الهيئة وبين اختصاصات جهات أخرى: فاختصاصها بالكشف عن المخالفات هو اختصاص مشترك

---

(١) د. عبدالناصر محمد سعيد: واجب الموظف العام إزاء الأموال العامة شرعاً ووصفاً، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٣، ص٤٥٢.

(٢) انظر في ذلك: حسين محمود حسن: الإطار القانوني والمؤسسي لمكافحة الفساد في مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠.

(٣) د. فتحي محمد الاحوال، مرجع سابق، ص٢٧٤.

بينها وبين العديد من الجهات مثل الجهاز المركزي للمحاسبات ووزارة المالية وكذلك الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة.

أما اختصاصها بفحص شكاوى المواطنين فتشاركها فيه جهات أخرى مثل النيابة الإدارية، وكذلك الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة والجهاز المركزي للمحاسبات[1].

(ج) وكذلك فإن هيئة الرقابة الإدارية ليست هي الجهة الوحيدة التي تختص بالكشف عن الجرائم الجنائية إذ أن ذلك يدخل في اختصاص مختلف جهات الأمن التابعة لوزارة الداخلية، وينسحب الحكم المتقدم على ما تقوم به من إعطاء الرأي بالنسبة لترشيحات وظائف الإدارة العليا.

ولحل مشكلة عدم التنسيق هذه قامت الحكومة المصرية في أواخر عام ٢٠١٠ بإنشاء لجنة تسمى "اللجنة التنسيقية الوطنية لمكافحة الفساد" برئاسة وزير العدل، وهي مسئولة عن التنسيق بين هيئات الرقابة القائمة، تضم ممثلين من هذه الجهات كافةً، ورسم الخطة القومية لمكافحة الفساد، لكن هذه اللجنة لا تتمتع بأي سلطة فعلية ولم تستطع أن تتخذ أية قرارات هامة ربما لحداثتها، حيث أنها أنشئت قبل ثورة ٢٥ يناير بشهور قليلة[2].

عدم الكفاية المادية والبشرية لبعض الجهات الرقابية :

على الرغم من أنه لا يمكن إنكار أن هيئات مكافحة الفساد المذكورة تقوم بعمل هام في مكافحة الفساد، حيث ساهمت في الكشف عن العديد من حالات الفساد بين كبار الموظفين ورجال الأعمال، إلا أنه بالإضافة إلى مشكلات الاستقلال والتنسيق التي تحدثنا عنها، توجد مشكلة في الكفاءة البشرية والمادية لهذه الأجهزة الرقابية، حيث أن عدد الشكاوى التي تقدم إلى هذه الجهات وعدد الشكاوى التي تنشر في الصحف ـــ هيئة الرقابة الإدارية ملزمة

---

(١) د. عبدالناصر محمد علي، مرجع سابق، ص٤٨٢.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري للدولة، مرجع سابق، ص٢٢٤.

قانوناً في التحقيق في الشكاوى التي تنشر في الصحف ــ أكبر من قدراتها البشرية(١).

كما أن بعض العاملين في الجهات الرقابية يقعون في أخطاء إجرائية بسيطة في مضمونها، ولكنها عظيمة في أثرها، حيث تؤدي إلى أن مجرمين كبار يحصلون على البراءة ليس لبراءتهم الموضوعية، ولكن لأن إجراءات معينة لم تتم بالشكل الذي رسمه القانون، أكثر هذه الأخطاء شيوعاً عدم الحصول على إذن من النيابة بالتفتيش، وهذه المشكلات تحل بالتدريب المستمر لأعضاء هذه الأجهزة(٢).

السرية المفروضة على تقارير الأجهزة الرقابية :

تفرض درجة عالية من السرية على تقارير لجهات الرقابية من قبل هذه لجهات ومن قبل الحكومة دون فائدة عملية لهذه السرية، بل إن هذا المسلك يعطي انطباعاً لدى الرأي العام بأن الحكومة تريد أن تتستر على الفساد في الأجهزة الحكومية وأنها غير جادة في مواجهة هذا الفساد، وهو ما يؤدي إلى مزيد من عدم الثقة بين الحكومة والمواطن، ويعتبر إلزام الحكومة للجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية وجهاز الشرطة أن تكون التقارير التي تصدرها سرية من الأدلة الواضحة على تأثير الحكومة على الأجهزة.

وبالتالي يجب القيام بما يسمى تحليل المخاطر للأجهزة الرقابية Risk Profile Analysis والذي يقيس عدد الشكاوى، وتكليفات العمل التي تأتي لهيئة ما وقدرتها على التحقيق والتصرف في هذه الأعمال إلى أن تحيلها إلى جهات أخرى(٣).

---

(١) المرجع السابق، ص٥٨.

(٢) د. فتحي محمد الأحوال، مرجع سابق، ص٢٦٤.

(٣) تقرير الاتجاهات الاقتصادية الإستراتيجية، مركز الدراسات السياسية والإســتراتيجية، سنة ٢٠٠٥، ص٢٣٥ وما بعدها.

سابعاً : أسباب تتعلق بالعيوب الهيكلية (العلاقة بين السلطات):

يعتبر "مبدأ الفصل بين السلطات" هو الضامن أن تؤدي كل من سلطات الدولة الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية دورها المنوط بها دون تدخل من السلطتين الأخريين، وألا تتغول سلطة من هذه السلطات على أي من السلطات الأخرى، وبالتالي هو الضامن الأهم لوجود حياة ديمقراطية سليمة في الدولة(١).

ولاشك أن غياب الديمقراطية بمعناها الحقيقي المتضمن للتغيير وتداول السلطة، مع حصار الأحزاب داخل المقرات الحزبية وفقدانها للتواجد في الشارع وفقدان الأمل في التغيير الديمقراطي عبر صناديق الانتخاب في ظل التزوير الفاضح والتدخل السافر في جميع الانتخابات البرلمانية والنقابية يمثل خللاً في العلاقات الهيكلية بين سلطات الدولة الثلاث كان من أهم أسباب انتشار الفساد الكبير في الدولة، وسوف نتعرض لبعض مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على السلطتين القضائية والتشريعية.

ضعف الرقابة البرلمانية والمجالس الشعبية المحلية :

ضعف الرقابة البرلمانية :

تنص المادة الأولى من قانون مجلس الشعب على أن مجلس الشعب هو السلطة التشريعية، ويتولى الرقابة على أعمال الحكومة، وتتمثل وسائل البرلمان في الرقابة على الحكومة في : حق الاستجواب، وتشكيل لجان التحقيق، وطلبات الإحاطة، وطلبات المناقشة العامة.

ولم تكن الرقابة البرلمانية فاعلة بشكل جدي في مواجهة الفساد وذلك للأسباب التالية(٢):

- عدم القدرة على الترشح أحياناً لتعنت الإدارة وعدم قبولها أوراق بعض

---

(١) حسين محمود حسن: الإصلاح القضائي في مصر، مرجع سابق، ص٢٣٥ وما بعدها.

(٢) د. فتحي محمد الأحول، مرجع سابق، ص٢٢٦.

المرشحين، حتى لو طعن الشخص أمام مجلس الدولة وقبل طعنه لم تكن الأحكام القضائية تنفذ.

- التزوير الفاضح في انتخابات مجلس الشعب والذي أدى إلى تشكيل مجالس شعب مزورة غير ممثلة لإرادة الشعب ومجرد دمية في يد الحزب الحاكم.
- عدم وجود مكاتب فنية تساعد الأعضاء على القيام بدورهم الرقابي في ظل ضعف التكوين العلمي وعدم التخصص المهني لأغلبية أعضاء البرلمان في المجالات الرقابية، حيث أن معظم أعضاء البرلمان في الأساس رجال سياسة، وأخذاً في الاعتبار أن ٥٠% من أعضاء البرلمان المصري من العمال والفلاحين.
- الأجندة التشريعية المزدحمة لمجلس الشعب والتي تجعل من الوظيفة الرقابية للبرلمان وظيفة ثانوية إلى جانب الوظيفة التشريعية.
- استناد الحكومة إلى أغلبية كبيرة في البرلمان تجعل هذه الأغلبية قادرة على حماية الحكومة من أي استجوابات أو اتهامات من لجان التحقيق.
- جمع العديد من الوزراء بين الصفة التنفيذية باعتبارهم وزراء وعضوية مجلس الشعب مما يعد تعارضاً في المصالح يضعف من قدرة البرلمان على محاسبتهم(١).

غياب رقابة المجالس الشعبية المحلية :

تقوم هذه المجالس بالدور الرقابي على الأجهزة التنفيذية في نطاق الوحدات المحلية، وقد أنشئت بقانون الحكم الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، ويتم تكوينها عن طريق الاقتراع العام المباشر بالنسبة لجميع مستويات الإدارة المحلية، ولأعضاء المجالس الشعبية المحلية حق توجيه

---

(١) د. عمر هاشم ربيع: الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، ٢٠٠٢، ص٢٤٥.

الأسئلة إلى المسئولين المحليين (مادة ١٩) وحق إحاطتهم بأي أمر له أهمية (مادة ١٩) ولكن ليس لديهم حق الاستجواب أو حق تكوين لجان تحقيق مثل أعضاء البرلمان.

ومما يعوق المجالس المحلية عن القيام بدورها في مواجهة الفساد مايلي:

- التزوير الفاضح في تشكيل المجالس الشعبية المحلية، وهو ما جعلها أداة طيعة في يد الحكومات السابقة، بدلاً من كونها أداة رقابية لتحييد عمل الجهات التنفيذية المحلية.
- إلغاء حق استجواب السلطات المحلية الذي كان مقرراً لأعضاء المجالس الشعبية المحلية بمقتضى قوانين الحكم المحلي السابقة أضعف من قدرتها على مكافحة الفساد.

تدخل السلطة التنفيذية في شئون السلطة القضائية :

على الرغم من أن القضاء المصري يتمتع بسمعة جيدة بين جموع الشعب استحقها عبر تاريخه، وعلى الرغم من أن القضاء يتمتع باستقلال لا يمكن إنكاره [١]، إلا أن كلاً من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية تحاول التدخل في استقلال السلطة القضائية، وتعطيل الفصل في بعض القضايا وانتزاعها من قاضيها الطبيعي.

ونعرض الآن لبعض مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في شئون السلطة القضائية[٢]:

---

(١) وقد نظم قانون السلطة القضائية المصري الصادر بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بعض الضوابط والأحكام الخاصة بسلوك رجال القضاء وما يجب أن يكون عليه هذا السلوك من استقامة ونزاهة واستقلالية.

(٢) راجع في ذلك المرجع السابق حسين محمود حسن: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠، المستشار أشرف البارودي: تقييم توافق القوانين المصرية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الإجراءات الوقائية)، منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٠.

١. إنشاء محاكم استثنائية لمحاكمة المدنيين وإحالة المدنيين للمحاكمة أمام القضاء العسكري مما يحرم المواطن من قاضيه الطبيعي.
٢. تبعية التفتيش القضائي لوزير العدل الذي هو جزء من السلطة التنفيذية، يؤثر على استقلاله، ويفتح باب للضغط على بعض القضاة.
٣. ندب القضاة للعمل في السلطة التنفيذية قد يؤثر على استقلال القاضي خاصة إذا عرضت على القاضي قضية متعلقة بالجهة التي كان منتدباً إليها، في ظل أن عدد القضاة قليل جداً مقارنة بعدد القضايا المتكدسة أمام المحاكم.
٤. المركزية الشديدة في عمل النيابة العامة وسيطرة مكتب النائب العام (وهو تابع لوزير العدل) على ما تصدره النيابة العامة من قرارات في القضايا الهامة، مما يفتح الباب لدخول الاعتبارات السياسية في عملها.
٥. رواتب القضاة الرسمية تشكل ربع دخلهم تقريباً، والثلاثة أرباع هي عبارة عن حوافز متغيرة تتحكم في صرفها السلطة التنفيذية، مما يفتح ولو نظرياً أبواباً للفساد.
٦. لا يزال العرف مستقراً على أن النقل لمحكمة نائية في سياق الحركة القضائية السنوية يستعمل كنوع من العقاب للقاضي، وبطبيعة الحال، فإن هذه الحركة طبقاً لنص المادة ٧٧ مكرراً (٤) من قانون السلطة القضائية يتولى إعداد مشروعها سنوياً إدارة التفتيش القضائي التابعة لوزير العدل، مما يشكل مساساً مستمراً باستقلال القضاء ولا يصب بالقطع في صالح حسن سير العدالة ولا يضمن لها أفضل أوضاعها.
٧. لا يزال توزيع القضايا الجنائية في كافة المحاكم المصرية واقعاً تحت سيطرة الرئيس الإداري للمحكمة التابع لوزير العدل، ولا يوجد حتى الآن نظاماً عاماً مجرداً لتوزيع القضايا الجنائية على المحاكم الجنائية المختلفة، هذا من شأنه الإيحاء في بعض القضايا الحساسة بانتقاء محكمة معينة لقضية معينة، وهو أمر يزعزع الثقة العامة في القضاء وينال من

ثم من استقلاله.

٨. كان القضاة قبل ثورة ٢٥ يناير يخضعون لشروط الموافقة الأمنية لوزارة الداخلية للحصول على موافقة للسفر للخارج.

٩. في أغلب القضايا التي تريد الحكومة تعطيلها كانت تلجأ، ممثلة في وزير العدل، في محاولة منها لتعطيل الأحكام، للاستشكال في تنفيذها أمام محاكم تنفيذ غير مختصة بالمخالفة للقانون(١).

تدخل السلطة التشريعية في شئون السلطة القضائية :

في ظل الدستور المصري لعام ١٩٧١ (الملغي) كانت محكمة النقض تختص بإبداء الرأي في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب في حالة شاب عملية الاقتراع أي تزوير، وفي حالة اكتشاف مخالفات كان رأي محكمة النقض يبلغ إلى المجلس ليتخذ قراره بشأن هذه المخالفات المكتشفة، وكان مجلس الشعب يتمسك بمبدأ أن المجلس "سيد قراره" بما يعني أن القرار النهائي في صحة عضوية أي من الأعضاء إلى المجلس ذاته. وهو ما كان يضمن بقاء أعضاء الحزب الحاكم في المجلس حتى ولو قضت محكمة النقض ببطلان العضوية، ولكن كانت تنفذ أحكام محكمة النقص ببطلان عضوية المعارضين فوراً، مما كان يمثل تستراً رهيباً على الفساد في جهاز منوط به مكافحة الفساد في الدولة.

ووفقاً لدستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٣ في المادة ١٠٧ من الفصل الأول الخاص بالسلطة التشريعية من الباب الخامس الخاص بنظام الحكم، فإن رأي محكمة النقض أصبح إلزامياً فيما يتعلق بصحة العضوية بعد أن كان رأيها استشارياً في البداية، وفي هذا تطبيق سليم لمبدأ الفصل بين

---

(١) راجع في ذلك المرجع السابق حسين محمود حسن: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠، المستشار أشرف البارودي: تقييم توافق القوانين المصرية مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الإجراءات الوقائية)، منظمة الشفافية الدولية، ٢٠١٠.

السلطات وإنهاءً لدكتاتورية مجلس الشعب وجوره على السلطة القضائية[1].

السيطرة على الإعلام :

للإعلام دور مهم في حياة الشعوب المتحضرة، لدرجة أنه يوصف بالسلطة الرابعة في المجتمع إلى جانب السلطات الثلاث الأخرى، وهي التنفيذية والتشريعية والقضائية، لما له من قوة وتأثير ودور مهم في كشف جرائم الفساد وتعبئة الرأي العام ضد المفسدين.

وسوف نتناول مظاهر سيطرة السلطة التنفيذية على الإعلام الخاص والإعلام القومي وأثر ذلك على انتشار الفساد على النحو التالي :

الإعلام الخاص والحزبي:

الإعلام الخاص هو وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة المملوكة للقطاع الخاص، أما الإعلام الحزبي فالمقصود به أساساً الصحف التي تصدرها الأحزاب السياسية[2]. وقد لعبت وسائل الإعلام هذه دوراً كبيراً في فضح ممارسات فساد من قبل مسئولين كبار وأحدثت نوعاً من الردع العام لدى المفسدين.

---

(١) تنص المادة ١٠٧ من دستور مصر ٢٠١٣ "تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تجاوز ثلاثين يومـــاً= =من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل في الطعن خلال ستين يوماً مـــن تاريخ وروده إليها. وفي حالة الحكم ببطلان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم.

(٢) د. حسن عبدالمنعم البدراوي: الأحزاب السياسية والحريات العامة، رســـالة دكتـــوراه، الإسكندرية، ١٩٩٢م، ص٢٠٥؛ د. نعمان الخطيب : الأحزاب السياسية ودورها فـــي أنظمة الحكم المعاصر، الناشر دار الثقافة للنشر والتوزيـــع، ١٩٨٣م، ص٢١٠ ومـــا بعدها.

إلا أن هناك العديد من العوائق التي لم تمكن هذه المؤسسات من لعب دور أكبر في مكافحة الفساد وأهمها عقوبة الحبس في قضايا النشر[١]، والتي كبلت أفواه كثير من الصحفيين ومنعتهم من الحديث بحرية.

الإعلام القومي :

ويوجد في مصر العديد من المؤسسات الإعلامية التي توصف بالقومية، بمعنى أنها ملك للشعب وليس للحكومة وليس للأخيرة أن تستخدمها أو تؤثر على المضمون الذي تبثه، هذا من الناحية النظرية، أما من الناحية العملية فإن المؤسسات الإعلامية القومية كانت تابعة للحزب الحاكم وبدلاً من أن تلعب دوراً هاماً في كشف الفساد كانت تستخدم للتغطية على المفسدين من كوادر النظام السابق[٢].

والعيب لم يكن في كل العاملين في هذه المؤسسات، بل كان في القيادات التي كان يعينها نظرياً مجلس الشورى الغير موجود في دستور مصر الجديد ٢٠١٣، ولكن واقعياً الحزب الديمقراطي "المنحل"، والتي كانت موالية له على طول الخط، إذاً فالعيب كان في الوسيلة التي تدار بها هذه المؤسسات والتي كانت تعطل الكثير من الكفاءات لمجرد أنها كانت من المعارضة أو أنها تهاجم النظام الحاكم.

والحاجة هنا ماسة إلى الفصل بين الملكية والإدارة، والذي يمكن من استقلالية المؤسسات الإعلامية وعدم تأثرها بالحكومة الموجودة، وتعتبر هيئة الـــ BBC من أفضل الممارسات دولياً فيما يتعلق بفصل الملكية عن

---

(١) د. أحمد جلال محمود: حرية الرأي في الميدان السياسي، رســالة دكتــوراه، حقــوق الإسكندرية، ١٩٩٠م، ص٢٨٠ وما بعدها؛ د. حسن أحمد علي: ضــمانات الحريــات العامة وتطورها في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتــوراه، القــاهرة، ١٩٧٥م، ص٢٣٢.

(٢) د. مصطفى مرعي: الصحافة بين السلطة والسلطات، ١٩٨٠م، ص١٧٥ وما بعدها.

الإدارة[1].

وقد قام مركز المشروعات الدولية الخاصة بإجراء هذه الدراسة على عينة مكونة من ١٧٣٧ فرد بمصر من الذكور والإناث.

وهدفت هذه الدراسة لمعرفة أهم الأسباب والمصادر التي تؤدي إلى انتشار الفساد بمصر، وتوصلت الدراسة لمجموعة من النتائج[2]:

أهم نتائج الدراسة :

فقد توصل المركز إلى النتائج التالية :

إن من أهم وأعظم أسباب انتشار الفساد في مصر هي:

١- الدخول والمرتبات الضعيفة بنسبة ١١%.

٢- غياب الضمير ١١%.

٣- الأداء الضعيف للسلطات بنسبة ١٠%.

إن أهم وأعلى الأشياء التي تؤدي لانتشار الفساد وفقاً للترتيب التالي[3]:

٢/١ المعدلات العالية من البطالة بنسبة ٢٨%.

٢/٢ ارتفاع معدلات الأسعار بنسبة ٢٣%.

٢/٣ الفجوة بين الفقراء والأغنياء بنسبة ١٩%.

٢/٣ بطء الإجراءات الحكومية بنسبة ٥%.

٢/٣ غياب النظام بنسبة ٥%.

أهم الوسائل الإعلامية التي تؤدي إلى زيادة انتشار الفساد في مصر:

١- قنوات الأقمار الصناعية ستالايت بنسبة ٤٠%.

٢- التليفزيون المحلي بنسبة ٢١%.

---

(١) د. إبراهيم إمام: الإعلام والاتصال بالجماهير، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٥م، ص٥٤.

(٢) مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣م، ص٤٧٩.

(3) www.cipe

٣- الإشاعات وما يتم سماعه من الناس بالتليفون ٢٠%.
٤- الصحافة والجرائد بنسبة ٧%.

وأخيراً مؤشر الفساد في مصر :

يتكون من عشر نقاط: والدولة التي تحصل على ١٠ نقاط من إجمالي (١٠) فهي الدولة التي تتمتع بالشفافية الكاملة ومن ثم لا مكان للفساد فيها على حين أن الدولة التي تحصل على أقل من نقطة واحدة فهي دولة ذات مستوى مرتفع من الفساد.

أداء مصر في مؤشر الفساد والشفافية عن الفترة من ٢٠١٣/١٩٩٦ التحقت مصر بالمنظمات الدولية ودخلت مؤشر الشفافية منذ عام ١٩٩٦ حيث كان ترتيبها رقم ٤١ بنقاط ٢,٨٤ وذلك من إجمالي عدد (٥٤) دولة شملها المؤشر ، في حين حصلت مصر على المرتبة رقم ٧٠ في مؤشر عام ٢٠٠٣ بنقاط ٣,٣ من إجمالي ١٣٣ دولة شملها الفساد ثم أصبحت مرتبة مصر عام ٢٠١١ رقم (١١٢) بنقاط ٢,٩ واحتلت مصر المركز ١١٤ في مؤشر الفساد العالمي ٢٠١٣ من بين ١٧٧ دولة شملها التقرير مقارنة بعام ٢٠١٢ الذي احتلت فيه المرتبة ١١٨ من بين ١٧٦ دولة شملها المؤشر وحصلت مصر على ٣٢ درجة في المؤشر الذي يتراوح بين صفر إلى مائة درجة، والجدول الآتي يوضح ذلك[١]:

---

(١) التقارير العالمية للفساد لسنوات مختلفة عن المنظمة العالمية للشفافية ومقرها برلين وفقاً لتقرير حديث لمركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار التابع لمجلس الوزراء.

الدولة مصر	١٩٩٦	٢٠٠٠	٢٠٠١	٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣
الترتيب	٤١	٦٣	٥٤	٦٣	٧٠	٧٧	٧٠	٧٠	١٠٥	١١٥	١١٢	١١٨	١١٤
النقاط	٢,٨٤	٣,١	٣,٦	٣,٤	٣,٣	٣,٦	٣,٤	٣,٣	٤,١	٤,٧	٢,٩	٣,٢	٣,٢

المصدر: التقارير العالمية للفساد لسنوات مختلفة عن المنظمة العالمية للشفافية

والتقرير العالمي للفساد الصادر عن المنظمة العالمية للشفافية ٢٠١٣

Corruption perception index 2013 brochure.
http://www.transparency.org

واقع الفساد الإداري في مصر من المنظور الدولي :

لقد وقعت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والجريمة المنظمة ميريدا الصادرة بتاريخ ٣١ أكتوبر ٢٠٠٣ بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، وصدقت عليها في ٢٥ فبراير ٢٠٠٥[(١)]، وتتمثل أغراض هذه الاتفاقية في: ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح، وترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد، بما في ذلك في مجال استرداد الموجودات؛ وتعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون العمومية والممتلكات العموسة[(٢)].

وتقرر الاتفاقية أن تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، لتعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات

(١) وزارة الدولة للتنمية الإدارية، درجة الشفافية والنزاهة، التقرير الأور، مرجع سـابق، ص٤٥؛ شادي الغوري، فموظفو مكافحة الفساد الدرع الواقي ضد الفساد المالي، فـي جمعية الشفافية الكويتية، منظمة الشفافية الدولية، مرجع سابق، ص١٠١، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثالث، ٢٠١٠، ص٤٩.

(٢) مادة ١ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة، وأن تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد؛ وأن تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، وأن تتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية ذات المصلحة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، على تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد، وأن تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بوسائل مثل: تنفيذ السياسات المشار إليها سالفاً، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها، عند الاقتضاء، وزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها(١).

وعلى الرغم من ذلك، لقد جاءت مصر، بشأن انطباعات مجتمع الأعمال حول الفساد في مصر، في المرتبة السابعة والسبعين بين ١٤٨ دولة، بينما كانت شيلي والإمارات والبحرين والأردن وتونس وماليزيا في المراتب ٢٠ و٢٩ و٣٤ و٣٧ و٣ و٣٩ على التوالي(٢). وتحتل مصر منذ عام ١٩٩٨ ترتيباً يتراوح حول ٦٦ من بين ٨٥ دولة على مقياس منظمة الشفافية لإدراك الفساد(٣). ويعني ذلك أن مصر تمثل دولة تسودها الفساد، وتغيب عنها النزاهة بشكل واسع(٤).

---

(١) مادة ٥ و٦ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٢) راجع : المجلس الوطني المصري للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية، ٢٠٠٤م، المجلس الوطني المصري للتنافسية، ٢٠٠٥، ص٢٦؛ المجلس الوطني المصري للتنافسية، تقرير التنافسية المصرية ٢٠٠٤، القاهرة، المجلس الوطني المصري للتنافسية، ٢٠٠٥، ص٢٦.

(٣) منظمة الشفافية الدولية، مقياس منظمة الشفافية لإدراك الفساد، تقارير متعددة.

(٤) د. حسن عيسى: الجهود الدولية للشفافية في: د. أحمد عبدالونيس ، أيمن إبراهيم الدسوقي (محرران)، الحكم الرشيد والتنمية، القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية بجامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص٤٠٣-٤١٥.

ويفسر تقرير منتدى دافوس عن التنافسية لسنوات مضت تأخر مصر على مؤشر التنافسية بانتشار الفساد (الإداري) بالإضافة إلى عوامل أخرى، حيث حصلت مصر على ٣,١ من ٧ درجات لقياس مكافحة الفساد على مؤشر التنافسية.

ويوضح مقياس الحكم الجيد للبنك الدولي أن قدرة مصر على السيطرة على الفساد (الإداري) مقارنة بغيرها، تتراوح ما بين ٣٠% و٤٨% فقط، أما مؤشر الحرية الاقتصادية فيذهب إلى أن قدرة مصر على التحرر من الفساد تصل إلى ٢٩% فقط(١).

---

(١) البنك الدولي، الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واشـــنطن، ٢٠٠٣.

المبحث الثالث

مظاهر وصور وخصائص الفساد

تمهيد وتقسيم :

يضطلع الجهاز الإداري للدولة بدور محوري وهام في إدارة المنظمات الحكومية عن طريق أنشطة وأعمال من شأنها استخدام الموارد المادية والبشرية المتاحة لتحقيق أهداف محددة بأعلى درجة من الكفاية لتلبية الاحتياجات العامة للمواطنين مستهدفاً بذلك تحقيق المصلحة العامة وخلق بيئة تنموية مستدامة في شتى المجالات بالمجتمع.

ويقوم الجهاز الإداري في سبيل ما تقدم بممارسة وظائف أساسية وهي التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة والاتصالات[١].

والجهاز الإداري في سبيل تحقيق كل ما تقدم يقوم الأفراد القائمين على قيادته والعاملين فيه كل في حدود اختصاصاته باتخاذ القرارات بعد تحديد الأهداف وحصر البدائل وتقييمها، غير أنه قد يحدث أن تخرج الإدارة عن ذلك مستهدفة تحقيق أهداف معينة لتحقيق مصالح خاصة وذاتية لفرد أو أفراد معينين بالذات على حساب المجموع وهو ما يلحق أشد الضرر بالصالح العام، وهنا تنشأ المسئولية القانونية عن إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته وتستوجب المسئولية التأديبية[٢].

سوف نتناول في هذا المبحث مظاهر وصور الفساد في مطلب أول وخصائص الفساد في مطلب ثاني.

---

(١) د. محمد إبراهيم درويش ومحمد محمد بدران : وظائف الإدارة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨.

(٢) د. إسماعيل ذكى: ضمانات الموظفين في التعيين والترقية والتأديب، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٣، ص٤٢.

المطلب الأول
مظاهر وصور الفساد

تمهيد وتقسيم :

الفساد قد يقع بصورة عرضية من قبل فرد أو جماعة، كما قد يقع بصورة تنظيمية ومخطط لها وبشكل مطرد كماً، وتختلف مدى جسامتها وحجمها ومدى انتشارها الجغرافي والفئات والأشخاص الممارسين لها، إلا أن في جميع الأحوال للفساد آثار مدمرة على الصعيد الوطني والدولي.

وللفساد عدة أنواع من حيث مظهره، والتي تتمثل في :

الفساد السياسي :

وهو الفساد الذي يتعلق بمجمل الانحرافات المالية ومخالفة القواعد والأحكام التي تنظم عمل المؤسسات السياسية بالدولة، وعلى الرغم من وجود فارق جوهري بين أنظمة الحكم وأساليبه في المجتمعات الديمقراطية عنها في أنظم الحكم الشمولي والدكتاتورية إلا أن انتشار الفساد في كل من النوعين رهن بنظام الحكم الفاسد، وهو نظام الحكم غير الممثل لعموم الأفراد في المجتمع وغير الخاضع للمساءلة الفعالة من قبلهم، هذا وتتمثل مظاهر الفساد السياسي في: الحكم الشمولي الفاسد فقدان الديمقراطية، فساد الحكم، فقدان المشاركة وتشفى المحسوبية(١).

الفساد المالي :

ويتمثل في الانحرافات المالية، ومخالفة القواعد والأحكام المالية المنظمة لسير العمل الإداري والمالي بالدولة ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية كالجهاز المركزي للرقابة المالية المختص بفحص

---

(١) د. فاتن سيد خميس عطية: الفساد المالي والإداري، دراسة نظرية تحليلية للأسباب والمظاهر، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠ أبريل ٢٠١٣، ص٣٩٩.

ومراقبة حسابات وأموال الحكومة أو الهيئات أو المؤسسات العامة والشركات، هذا وتظهر صور الفساد المالي في الرشاوى والاختلاس والتهرب الضريبي وتخصيص الأراضي دون مراعاة ما يتطلبه من معايير موضوعية، والمحاباة والمحسوبية في التعيينات الوظيفية[١].

الفساد الأخلاقي :

والمتمثل في مجمل الانحرافات الأخلاقية والسلوكية المتعلقة بسلوك الموظف الشخصي وتصرفاته، ومثال ذلك القيام بأعمال مخلة بالحياء في أماكن العمل أو الجمع بين الوظيفة وأعمال أخرى دون إذن الإدارة، أو استغلال السلطة لتحقيق مآرب شخصية على حساب المصلحة العامة أو ممارسة المحسوبية بصورتها الاجتماعية (المحاباة الشخصي) دون النظر إلى اعتبارات الكفاءة والجدارة.

الفساد الإداري :

وهو ما يتعلق بمظاهر الفساد والانحرافات الإدارية والوظيفية أو التنظيمية وتلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام أثناء تأديته وظيفته في منظومة التشريعات والقوانين والضوابط ومنظومة القيم الفردية التي لا ترقى للإصلاح وسد الفراغ لتطوير التشريعات والقوانين التي تغتنم الفرصة للاستفادة من الثغرات[٢]، هذا ومن مظاهر الفساد الإداري والتي يمكن أن يطلق عليها اصطلاح (الفساد الناعم) عدم احترام مواعيد العمل في الحضور

---

(1) Article (2) 'Lio no 83-634 du 13 Juillet 1983 Cod administratif – Dalloz – 1987 – P 1013. J. Schumpeter, Thoery of Economic Development, (Cambridge, Mass, Harvard U.P), 1934 Eric Davis, Challenging Colonialism: Bank Misr and Egyptian industrialization 1920-1941 (Princeton university Press, Princeton, N.J) 1983, p. 88 ff.

(2) Jaksch; John & Weimar, Mark & Young, Joan & Taylor, William & Furlong, Peter & et al., (2001): "Privalization: The Use of Risk Economic and Finance Models to Ensure Its Success" Journal of Project Finance, Winter, Vol. 6, No. 4, pp. 37-48. http://humandevelopment.bu.edu.

والانصراف، تمضية الوقت في قراءة الصحف واستقبال الزوار، الامتناع عن أداء العمل أو التراخي والتكاسل وعدم تحمل المسئولية وإفشاء أسرار الوظيفة[١].

هذا وإجمالاً، يمكن تعريف الفساد الإداري على أنه إساءة استغلال السلطة المرتبطة بمنصب معين بهدف تحقيق مصالح شخصية على حساب المصالح العامة ومنه ..

إصدار قرارات لتحقيق مصالح شخصية :

التربح :

كما أنه "السلوك البيروقراطي المنحرف الذي يستهدف تحقيق منافع ذاتية بطريقة غير شرعية وبدون وجه حق" كما يمكن تعريفه بأنه "عدم الالتزام المتعمد بمبدأ تنحية المصالح الشخصية جانباً في اتخاذ القرارات الإدارية"[٢].

كذلك عرف الفساد الإداري على أنه "استغلال المنصب لتحقيق أهداف شخصية على حساب المصالح العامة وسوء استخدام الموارد العامة لتحقيق مصلحة أو منفعة شخصية دون وجه حق"[٣].

---

(1) Johnoson; Gerry & Smith, Stuart & Codiling: Brian, (2000), "Micro Processes of Institutional Change in The context of privalization", The Academy of Management Review, July, Vol. 25, No. 3, PP. 572-580.
Jones, S. (1991): "The Road to Privalization: The Issues Involved and Some Lessons from New Zealand's Experience" Finance and Development, March p. 89. راجع أ. ياسر بركات الوائلي، المرجع الـــسابق، ص٨٩

(2) Kikeri, Suntila, (1999): "World Bank Experience" in U.N. Privalization of Public Sector Activities, N.Y.U.N pp. 1-25.
Kotler, P (1986): "Megamarketing", Harvard Business Review, March – April p. 20 انظر لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الأول، ص٣

(3) Levac; Mylene & Wooldridge; Philip (1997): "The Fiscal Impact of Privalization in Canada", Bank of Canda Review, Summer pp. 25-34.=

ويعتبر الفساد الإداري أشد صور الفساد تأثيراً وخاصة في المجتمعات النامية ومن أخطر صور الفساد الإداري أو الوظيفي الاختلاس أو الاستيلاء أو تسهيل الاستيلاء على أموال الدولة إضافة إلى قبول الرشوة لتدخل في الثروات الخاصة لموظفي الدولة بهدف تسهيل إنهاء مصالح المواطنين.

يمكن القول أن الفساد الإداري ينطوي على مجموعة من العناصر تتمثل في:

- سلوك غير سوي مخالف للقانون واللوائح والتعليمات والأخلاق.
- الفاعل هو لموظف العام بالحكومة أو شركات قطاع الأعمال.
- هدف الفساد هو تحقيق مصلحة خاصة للموظف أو لذويه على حساب المصلحة العامة كما قد تكون المصلحة الخاصة مادية أو أدبية.
- خطر الفساد هو الإضرار بالمصالح الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية أو الثقافية للمجتمع(١).

هذا ويتضح من العناصر السابق عرضها، ارتباط وقوع الفساد الإداري بالموظف العام، وقد تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعريفاً محدداً لمقصود الموظف العام، فنصت في المادة الثانية (أ) منها أنه "يقصد بتعبير –

=Makler; Harry M. (2000): "Bank Transformation and Privatization in Brazil Financial Federalsim and Some Lessons About Bank Privatization", Quarterly Review of Economics and Finance, Spring, Vol. 40, No. 1, pp. 45-69.

التقرير الثاني عن مكافحة الفساد بمصر .www.swissinfo.org

(١) د. محمد الأمين البشري: الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، مكتبة فهد الوطنية، ٢٠٠٧، ص٧٤؛ نصت المادة ١٠٥ من قانون العقوبات المصري على أن كل موظف عمومي قبل من شخص أدى له عملاً من أعمال الوظيفة، أو أخل بواجباتها هدية أو عطية بعد تمام العمل أو الامتناع عنه، والإخلال بوظيفته، بقصد المكافأة، وبغير اتفاق مسبق ــ يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه، ولا تزيد عن خمسمائة جنيه، وسبب تخفيف العقوبة في جريمة المكافأة اللاحقة أنها لا تتضمن اتفاق سابق بين الموظف وطالب الخدمة، ولذلك يلزم لتوافر الجريمة أن ينصب القبول على هدية أو عطية وليس على مجرد الوعد بها، وذلك لأن الوعد بعمله على عمل غير مشروع دون اتفاق سابق. راجع د. حسانين المحمدي بوادي، المرجع السابق، ص١٤.

موظف عمومي – أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى دولة طرف، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أو مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، بصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص".

وللفساد الإداري عدة أنواع(١) يمكن حصرها في الآتي :

- **الفساد العرضي:** وهو الفساد الذي يحدث عند قاعدة الهرم الحكومي من قبل صغار الموظفين وغالباً ما يعبر عن سلوك شخصي أكثر منه تعبيراً عن نظام عام ومثال ذلك، حالات الاختـــــلاس على نطاق محدود أو تلقى الرشوة الخفيفة أو سرقة أدوات مكتبية وما إلى ذلك.
- **الفساد المنتظم أو النظامي:** وهو الذي يحدث حين تتحول إدارة المنظمة إلى إدارة فاسدة، بمعنى أن يدير العمل برمته شبكة مترابطة من الفساد يستفيد ويعتمد فيها كل عنصر على الآخر مثال ذلك، شبكة الفساد التي تضم مدير الدائرة ومدراء المشاريع والمدير المالي والتجاري، وهذا هو أخطر أنواع الفساد الإداري باعتباره يدار من رأس الهرم الحكومي(٢).
- **الفساد الشامل:** وهو النهب الواسع للمال العام عن طريق الصفقات الوهمية وتحويل الممتلكات العامة إلى مصالح خاصة وبحجم كبير، ويمارس هذا النوع من قبل القمة المتربعة على رأس الهرم(٣).

---

(1) Martin: James H & gibac, Bruno (1998): "Smaller and Larger Firms, Marketing Activities as a response to economic privalization: Marketing is alive and well in Cronita", Journal of Small Business Management, Jan, Vol.. 36, No. 1, PP. 95-99.

(2) Mazis, michael B, (1997): "Marketing and Public Policy: Prospects for The Future", Journal of Public Policy and Marketing, Spring, Vol. 16, No. 1, PP. 139-143.

(٣) د. عبدالحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة فـــي النظـــام الفرنـــسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م، ص١٦٥، عن موقف الإسلام من الملكية الفرديـــة، انظر د. سعاد إبراهيم صالح: مبادئ النظـــام الاقتـــصادي وتطبيقاتـــه، دار الـــضياء، القاهرة، ١٩٨٦م، ص١٠٤ وما بعدها؛ د. علي سليمان: قضية الصناعة في مـــصر، سلسلة مقالات في الأهرام الاقتصادي، الأعداد في ١٩٨٦/١٠/٦ إلى ١٩٨٦/١١/١٣.

وإجمالاً فإن القاسم المشترك بين كافة هذه التقسيمات هو وحدة الهدف المتمثل في تحقيق أقصى المنافع الخاصة من الوظيفة العامة وبطرق غير مشروعة[١].

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن مفهوم الفساد، وتحديد مدى اعتبار السلوك والفعل المرتكب ممثلاً للفساد من عدمه، إنما يختلف من عصر لآخر ومن مكان إلى مكان آخر، ويرجع ذلك إلى أن مفهوم الفساد إنما هو مركب ومتشابك ومطاط، إضافة إلى ذلك يرتبط الفساد بعدة معايير تختلف من مجتمع إلى آخر والتي من أبرزها المعايير الاجتماعيـــة والقانونية.

ويلاحظ في هذا المقام أن الفساد كظاهرة لا يقتصر على القطاع العام ذلك أنه ظاهرة يمكن أن توجد في كافة أنواع القطاعات والمجتمعات، فهذه الظاهرة لا تقتصر على البيروقراطية الإدارية داخل القطاع العام، ولا على دفع واستلام الرشاوي أو التوسط فيه، فالفساد يمكن أن يوجد في ظل جميع لديمقراطيات سواء الحكومات النامية أو المتقدمة منها، الرأسمالية أو الشيوعية أو الاشتراكية، الديمقراطية أو الديكتاتورية[٢].

---

(1) Mondal, Wali 1 (2000): "Privatization and The Growth of Entrepreneurship in Bangladesh", International Journal of Commerce and Management, Vol. 10, No. 60-74, Newell, R. (1994): "Learning from Mexican privatization", The Mickinsey Quarterly, No. 2.

راجع محمد عادل التريكي، المرجع السابق، ص٦٧.

(٢) قدم العلامة العربي عبدالرحمن ابن خلدون في أواخر القرن الثامن الهجــري (الرابـــع عشر الميلادي)، ولد عام ١٣٣٢ وتوفى عام ١٤٠٦ ميلادية، نظرية متكاملة للعمران البشري في مقدمة كتاب "العبر وديوان المبتدأ والخبر في أيام العرب والعجم والبربـــر" (مكتبة ابن خلدون ـــ الإسكندرية) وهو يرى أن الاجتماع الإنساني ضروري، ذلك أن الإنسان لا يستطيع بمفرده أن يحصل حاجته من الغذاء والملبس وغيرها من الحاجات، وأن التعاون يضاعف الإنتاج (الفصل الأول من الباب الأول) وسبقت هذه النظرية في تقسيم العمل الاجتماعي نظرية أدم سميت التي قدمها في كتابه "ثروة الأمم" الذي صدر بعد المقدم بحوالي ثلاثة قرون. انظر مثلاً، د. السيد أحمد عبدالخالق: التحــول مــن=

إضافة إلى ذلك، لا يقتصر الفساد على القطاع الحكومي العام فالقطاع الخاص تقع فيه الكثير من حالات الفساد الأكثر فداحة من فساد القطاع العام، ويرتبط الفساد بوقوعه في القطاع الخاص بمدى القوى الاحتكارية الموجودة به، فكلما زادت القوة الاحتكارية وحرية التصرف وتضاءلت قوة الرقابة والمحاسبة، كلما قويت شوكة الفساد والمفسدين في القطاع الخاص(١).

هذا وقد اتفقت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة لفساد مع حقيقة وجود الفساد في كل من القطاعين العام والخاص، حيث تناولت في موادها العمل على مكافحة الفساد في كل من هذين القطاعين، فقد نصت المادة الثامنة والخاصة بالقطاع العام (الحكومي) على أنه:

"١- تسعى كل دولة طرف، حيثما اقتضى الأمر ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، إلى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين، وغيرهم من الموظفين العموميين غير المنتخبين عند الاقتضاء واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد". كما نصت في مادتها الثانية عشر والخاصة بالقطاع الخاص "١- تتخذ كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي تدابير لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد، ولتعزيز معايير المحاسبة ومراجعة الحسابات في القطاع الخاص، وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومتناسبة ورادعة على عدم الامتثال لهذه التدابير".

=القطاع العام إلى القطاع الخاص بين التنظير والواقع، مع رؤية مستقبلية، مجلة روح القانون، جامعة طنطا، العدد التاسع، يناير ١٩٩٣، والمرجع المذكورة فيه، كذلك :
Habbullah Khan "Marketing vs Planning", in Anthony T.H Chin and Ng Hock Guan, Economic Management and Transition Towards a Marker Economy An Asian Perspective (World Scientific, Singapore), 1996.

(١) عن موقف الإسلام من الملكية الفردية، انظر د. سعاد إبراهيم صالح: مبادئ النظام الاقتصادي وتطبيقاته، دار الضياء، القاهرة، ١٩٨٦، ص١٠٤ وما بعدها؛ د. محمد حسنين المحمدي بوادي، المرجع السابق، ص١٤-١٥.

المطلب الثاني

خصائص الفساد

للفساد خصائص عدة يمكننا أن نلخص أهمها فيما يلي :

١- **تعدد الأطراف:** قد يكون الفساد فردياً في حالة الأعمال المحظورة والتي يستطيع الشخص القيام به بمفرده ومن بينها الاحتيال، النصب، الاختلاس، الابتزاز والمحسوبية ... إلخ، إلا أنه من الممكن أيضاً أن يمارس الفساد من قبل أطراف عدة بجانب الأفراد كالجماعات الإجرامية المنظمة[١]، حيث يشارك في أغلب الأحيان في هذا النوع من الفساد الجماعي أكثر من شخص في السلوك الفاسد مما يعني أن الفساد لم يعد فردياً حيث باتت المشاركة فيه من قبل عدة أطراف منهم أصليين ومنهم ثانويين، إذ أن الأطراف الأصليون يتمثلون بالمستفيدين والمستغليين، أما الأطراف الثانويين فهم الوكلاء حيث يتدخلون لتسهيل عملية الفساد للأطراف الأصليين بصورة باتت أعمالهم مخططة ومنظمة مما يصعب معه إدراك كافة جوانبه وتحركاته وذلك بسبب تعدد أطرافه مما يجعل منه عملية معقدة وصعبة المكافحة[٢].

٢- **السرية:** إن ظاهرة الفساد تتسم بالسرية في عناصرها وأدواتها حيث أن كافة الأعمال التي ينطوي عليها الفساد والإجراءات التي تؤدي إلى تحقيق وظهور هذه الظاهرة وكافة ترتيباتها تتم في طي الكتمان وبصورة جداً سرية بدرجة يكون الكشف عنها أمر في غاية الصعوبة؛ وذلك لما

---

(١) ينظر د. عبدالرحمن محمد العيسوي: سيكولوجية الفساد والأخلاق والشفافية، ط١، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١م، ص٥٤.

(٢) د. نواف سالم كنعان: الفساد الإداري والمالي، أسبابه، أثاره وسبل مكافحته، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، عدد ٣٣، يناير ٢٠٠٨، ص ٨٥-٨٦؛ د. عطية حسين الأفندي: اتجاهات جديدة في الإدارة العامة، القاهرة، المؤلف نفسه، ٢٠٠١، ص١١٩.

تتسم به هذه الظاهرة من تباين الأساليب التي يتم من خلالها ممارسة الفساد، وتتفاقم خطورة هذه الظاهرة عندما يكون هنالك شبكات منظمة ووسطاء مجهولون يلعبون الدور الرئيسي في تسهيل مهمة أطراف الفساد دون أن يعرف أحدهما بالآخر أو على الأقل أن يتقابلا وجهاً لوجه، مما يؤدي هذه السرية في الممارسات الخطرة كالفساد إلى وقوع أضرار فادحة على الدولة وخاصة عندما يتم التخطيط لها من قبل الشبكات الإجرامية المنظمة للفساد حيث يقومون بممارسة الفساد بشكل منظم وذلك من خلال تخطيطهم المنظم وممارسته من قبل أشخاص ومحترفين كبار في هذا المجال واستخدام أساليب محكمة لتنفيذ الخطط بتوقيت وتدبير يجعل الكشف عن الجريمة أو إثباتها أمراً في غاية الصعوبة حتى وإن تم الكشف عن بعض خيوط الجريمة تبقى خيوطها الأخرى مجهولة(١).

٣- **الالتزام والمصلحة المتبادلة:** إن هنالك مصلحة مشتركة بين كافة أطراف الفساد ويحقق لكل منهم منافع ومكاسب خاصة إلا أن ما يحصلون عليه من مكاسب يكون بمخالفة أحكام القانون(٢) والالتزام المتبادل عادة ما يكون بين المستفيدين والمستغلين ووكلاء الفساد، حيث

---

(١) د. عامر الكبيسي: الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة، المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، مدلد ٢، يونيو ٢٠٠٠، ص١١١-١١٢؛ د. فاضل موسى: الخدمة المدنية والنزاهة، المنظمة الدولية لقانون التنمية(*)، www.idla.int.aspx ص١٣.

(*) لقد أسس منظمة الدولية لقانون التنمية عام ١٩٨٣ ولها (١٧) فرع في أنحاء العالم ويقع مقره الرئيسي في روما، منذ تأسيسها المنظمة تقدم المساعدات التقنية والتدريب والتشريع والتنظيمية للهيئات القضائية في الدول النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية وذلك بأن القانون وسيلة لدفع عجلة التنمية في الدول.

(٢) د. عيسى عبدالباقي، الصحافة وفساد النخبة، دراسة الأسباب والحلول، العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ٢٠٠٥، ص١٣.

أن كل واحد منهم يكون ملزماً تجاه الآخر بالقيام بفعل أو الامتناع عنه أو بدفع مال معين سواء كان المال ذا قيمة نقدية أو عينية.

٤- **التناقض:** هو سمة يتسم بها كافة أنواع وأشكال الفساد حيث أن مرتكبو جرائم الفساد يعيشون في حالة من التناقض بين أدوارهم في الحياة العامة وأدوارهم في الحياة الخاصة[١].

٥- **ينطوي الفساد على التحايل والخديعة وخيانة الثقة:** ينطوي الفساد على أفعال احتيالية ومخادعة تكون بعيدة عن الواقع كاصطناع المستندات والالتفاف حول القواعد والضوابط بهدف تحقيق مكاسب غير مشروعة مما يؤدي إلى زعزعة الثقة التي من المفترض أن يتحلى بها كل من يستلم منصباً أو وظيفة[٢] سواء أكانت هذه الوظيفة في القطاع العام أو الخاص وأياً كان نوع هذه الوظيفة إدارية، اقتصادية، سياسية، اجتماعية أو غير ذلك.

٦- **تباين أنماط الفساد وتعدد مظاهره:** تختلف أنماط الفساد وأدواته تبعاً لاختلاف الجهات والمجالات التي يمارس فيها الفساد، إذ تتعدد أشكاله وأساليبه حسب المجال الذي يشيع فيه، فالفساد في القطاع العام يختلف عنه في القطاع الخاص، كما وأن مظاهره وصوره يختلف من مجال لآخر حيث أن صور الفساد الإداري يختلف عن صور الفساد الاقتصادي والسياسي والاجتماعي وغير ذلك[٣].

٧- **الفساد سلوك منحرف:** إجمالي الأعمال الذي ينطوي عليه الفساد يشكل انتهاكاً وخرقاً خطيراً لأنماط المسؤولية والواجب الذي تفرضه القوانين واللوائح والأنظمة والتعليمات والأخلاق القويم وذلك بهدف تحقيق

---

(١) د. حمدي عبدالعظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الإسكندرية، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٨، ص١٨.

(٢) د. عيسى عبدالباقي، المرجع السابق، ص١٣.

(٣) د. عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص١١١.

مصلحة خاصة على حساب المصلحة العامة حيث يتم ذلك من خلال استغلال السلطة العامة والوظيفة الحكومية وما يتمتع به الشخص من نفوذ بصورة تشكل جريمة معاقب عليه بموجب أحكام القانون الداخلي والدولي لما فيه من إخلال بالواجبات والمسؤوليات المتعلقة بأداء الأعمال الوظيفية بدقة والإضرار بالمصالح السياسية والاجتماعية والاقتصادية، إذ يلحق هذه الظاهرة أضراراً بالغة بالاقتصاد القومي والعملة الوطنية وبموازنة الدولة مما ينتج عنه عجز الهيئات الاقتصادية عن أداء أعمالها، كما وأن الأضرار السياسية تتمثل في زعزعة الأمن الدولي والداخلي والاستقرار السياسي الداخلي وذلك من خلال تمويل عمليات الإرهاب وبث الفزع في نفوس المواطنين أو من خلال تمويل الانقلابات العسكرية والتسلح العشوائي للدول بصورة غير منظمة وتمويل عمليات تزوير الانتخابات البرلمانية أو المحلية أو النقابية أو الحزبية ... إلخ، أما الأضرار الاجتماعية بسبب السلوك المنحرف المتمثل في الفساد يتمثل في ارتكاب جرائم القتل والإدمان على المخدرات وما يرتبط بها من جرائم السرقة والجرائم الجنسية كالاغتصاب أو العنف الاجتماعي(١).

٨- **التستر خلف مسميات مختلفة** : الفساد بطبيعته فعل مشين لما فيه من مخالفة للأحكام القانونية والقيم الاجتماعية، ولإضفاء الشرعية على هذا الفعل نجد أن مرتكبو جرائم الفساد يتسترون وراء الادعاءات الكاذبة التي تبرر أفعالهم الإجرامية تحت مسميات تنفيذ تعليمات صادرة عن جهات عليا، إذ أنهم يدعون بأنهم يحصلون على مقابل الفساد بناءاً على توجيهات وتعليمات صادرة من جهات أعلى منهم وذلك لمصلحة القيادات أو الرؤساء أنفسهم، أما مرتكبو الفساد من القيادات العليا فإنهم عادة يتسترون وراء المصلحة العامة والأمن القومي أو الاعتبارات السياسية

---

(١) د. حسنين المحمدي بوادي: الفساد الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص١٤.

على خلاف الحقيقة والواقع، وفي كلتا الحالتين يتم استغلال الثغرات القانونية والإدارية واللائحية والظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة في وقت من الأوقات[١].

٩- **ظاهرة الفساد ترتبط بالتخلف والتطور والتحضر والتمدن وبالحرية الاقتصادية والسياسية:** بصورة عامة تقل نسب الفساد في المجتمعات البدائية وتكون أكثر شيوعاً في المجتمعات المتقدمة حيث إن الأخيرة تعد بيئة منتجة ومصدرة للفساد، والسبب في ذلك يرجع إلى زيادة التطلعات والرغبات عن المواد المتاحة ومن ثم ظهور المشاكل الاقتصادية المتمثلة بسوء توزيع الدخل وارتفاع مستوى المعيشة بسبب التكاليف الباهظة التي أتى بها الاقتصاد الحر وذلك نظراً لما يحدث من نمو كبير في قيمة الاستثمارات والتجارة الداخلية والخارجية والزيادة في عدد رؤوس أموال الشركات العملاقة وزيادة حجم التوريدات الحكومية وظهور فئات مستغلة تستأثر بالسلطة والمناصب الوظيفية داخل الدولة وذلك بهدف تحقيق المنافع المادية وغير المادية[٢] مما أدى إلى دخول العالم في أزمات اقتصادية باهظة الثمن والتي تحملت كلفتها جميع الدول وخاصة الدول النامية مما أدى إلى تدني المستوى المعيشي فيها وكان السبب في توجيه المواطنين إلى الالتجاء للوسائل غير المشروعة من أجل كسب لقمة العيش.

١٠- **يترتب عليه الضرر بالمصلحة العامة والخاصة**[٣]: بما أن الفساد ظاهرة إنسانية تحكمها قوانين الإنسان فرداً ومجتمعاً فبالتالي نتائجه وما يترتب عليه من آثار ينعكس سلباً على الأفراد والمجتمع وذلك لما ينتج عنه من أضرار بالمصالح الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتي يعتبر من صميم المصالح العامة، إلا أن هذا لا يعني أن الفساد لا يضر بالمصالح

---

(١) د. حمدي عبدالعظيم، المرجع السابق، ص٢٠.

(٢) د. حمدي عبدالعظيم، المرجع السابق، ص٢١.

(٣) د. حسنين المحمدي بوادي، المرجع السابق، ص١٤.

الخاصة، إذ هناك الكثير من حالات الفساد بجانب إضراره بالمصلحة العامة يضر بالمصلحة الخاصة أيضاً كحالة وقوع الجريمة على الأفراد كالقتل والسرقة والضرب المفضي إلى الموت والإيذاء العمدي ... إلخ.

١١-**مدى ارتباط الفساد بالحالات الاستثنائية:** قد يكون للفساد ارتباط وثيق بالحالات الاستثنائية التي تتعرض لها الدول كالكوارث الطبيعية والحروب والأزمات الاقتصادية والسياسية حيث تخلق هذه الحالات بيئة ملائمة لتفشي الفساد لما ينتج عنه من غياب المؤسسات الفعالة داخل الدولة وبالتالي تسوء الأحوال السياسية والاقتصادية في غياب القانون وتسود الفوضى مما يؤدي إلى تردي الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية بسبب شح الموارد وتضيق كافة سبل العيش والارتفاع في الأسعار وتدهور القيمة والقدرة الشرائية مما يدفع بالمواطنين إلى فقدان الثقة بأنفسهم ومؤسساتهم الحكومية(١) وبالتالي يلجأون إلى ممارسة الأفعال التي تشكل نوعاً من أنواع جرائم الفساد.

الفساد جريمة عابرة للحدود: سبق أن ذكرنا أن الدول المتقدمة تعتبر مصدرة للفساد عبر حدودها، وهذا يعني أن الفساد ظاهرة وفي نفس الوقت جريمة. وقد تكون هذه الجريمة داخلية تبقى في حدود الدولة الواحدة كجرائم الاختلاس في القطاع العام أو الأضرار العمدي بالممتلكات العامة، كما قد تكون جريمة دولية سهلة وسريعة الانتقال في ظل العولمة وشبكات الجرائم المنظمة وأحكام التجارة العالمية وما ارتبط بها من أحكام تعزز العولمة المالية والاقتصادية مما أدى إلى انتشار الفساد في كافة دول العالم سواء أكانت هذه الدول نامية أم متقدمة(٢)، والفساد يعتبر جريمة دولية عندما يكون عابراً لحدود الدولة الواحدة من حيث الأفعال المكونة للجريمة والآثار التي تترتب عليها بصورة تهدد آثارها أكثر من دولة وذلك لما يخلقه من انتكاسات على كافة المجتمعات.

---

(١) د. عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص١١٢-١١٣.

(٢) د. حمدي عبدالعظيم، المرجع السابق، ص٢١-٢٢؛ د. عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص١١٢.

الفصل الثاني
وسائل مكافحة الفساد
والأجهزة القائمة على مكافحته

الفصل الثاني
وسائل مكافحة الفساد
والأجهزة القائمة على مكافحته

تمهيد وتقسيم :

الفساد ظاهرة اجتماعية وسياسية واقتصادية معقدة تؤثر في جميع جوانب المجتمع[١]. وهو يؤدي إلى خسائر كبيرة على كافة المناحي، فالفساد يؤثر على القدرة على جذب الاستثمارات، إضافة إلى العديد من الآثار بعيدة المدى، بما في ذلك الاستقطاب الاجتماعي، وعدم احترام سيادة القانون وحقوق الإنسان، والممارسات غير الديمقراطية، وتسريب الأموال المخصصة للتنمية والخدمات الضرورية، وبما أن الفساد في الأساس هو قضية متصلة بإدارة الحكم، وهو يعني إخفاق المؤسسات في إدارة المجتمع وافتقارها إلى القدرة اللازمة للقيام بذلك من خلال إطار من القيود والضوابط الاجتماعية والقضائية والسياسية والاقتصادية، فإن العمل على مكافحته لا يقتصر على صعيد دون الآخر ولا على مستوى دون الآخر ولكن يتطلب تكاتف عدة عوامل وكذلك فواغل لمكافحته والقضاء عليه، نظراً لتعقد ظاهرته ومن ثم تعدد نواحي وأبعاد تحليلها.

وقد قالت غيت لابل رئيسة منظمة الشفافية الدولية، أنه: "في أشد البلدان فقراً، يمكن لمستويات الفساد أن تعني الفرق بين الحياة والموت، عندما تكون الأموال المخصصة للمستشفيات أو المياه النظيفة على المحك، وقالت أن استمرار ابتلاء الكثير من المجتمعات بالمستويات العالية من الفساد والفقر قد

---

(1) Smith, G.R. (2000). "Confronting Froud in the Digital Age", Paper presented at the Fraud Prevention and Control Conference, the Australian Institute of Criminology in Association with the Commonwealth Attoney-General's Department. Surfers Paradise, 24-25 August.

بلغ حد الكارثة الإنسانية المستمرة بشكل لا يمكن السكوت عليه"[١].

وقد وقعت مصر على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣ كما صدق البرلمان المصري عليها، وقد ترجم ذلك التصديق إلى استكمال العمل في هذا المجال الخاص بمكافحة الفساد في ظل عمل الهيئات والمؤسسات[٢] التي كانت بالفعل قد أنشئت في وقت في وقت سابق لهذا الغرض أو إنشاء مؤسسات جديدة.

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هذا الفصل في المباحث التالية :

المبحث الأول: وسائل مكافحة الفساد والمسئولية التأديبية للموظف العام كوسيلة لمكافحة الفساد.

المبحث الثاني : أجهزة مكافحة الفساد في مصر والرؤية المستقبلية لمكافحته.

المبحث الثالث: مكافحة الفساد في دول المقارنة فرنسا وأمريكا والمنظمات الدولية ودور الحوكمة في مكافحته.

---

(١) أشار إليها د. محمد نصر القطري: الحماية الجنائية من الفساد، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٨، أكتوبر ٢٠١٢، ص١٦٩.

(٢) عادل عبداللطيف: الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها: إطار لفهم الفساد في الوطن العربي ومعالجته، مجلة المستقبل العربي، السنة ٧، العدد ٣٠٩، بيروت، ٢٠٠٤، محمود عبدالفضيل: مفهوم الفساد ومعاييره، مجلة المستقبل العربي، السنة ٢٧، العدد ٢٠٩، بيروت، ٢٠٠٤م؛ عرابية زياد: من يحمي الفساد في سورية، جريدة النور، العدد ٢٦، ٢٠٠٨م، ص١٣٣.

المبحث الأول
وسائل مكافحة الفساد

والمسئولية التأديبية للموظف العام كوسيلة لمكافحة الفساد

سنبحث في وسائل مكافحة الفساد وآلياتها في مطلب أول والمسئولية التأديبية للموظف العام كوسيلة لمكافحة الفساد في مطلب ثاني.

المطلب الأول
وسائل مكافحة الفساد

إن الفساد مشكلة بل معضلة شديدة التعقيد، متعددة الجوانب، تتداخل أسبابها وظروف نشوئها ومبررات وأسس استمرارها ودوامها تداخلاً كبيراً، لذا تتطلب مواجهتها إتباع إستراتيجية شاملة متكاملة (سياسية وإدارية ومجتمعية ووقائية واقتصادية ثم قانونية عقابية في نهاية المطاف)[١]. لذا لابد من مواجهة الفساد بوسائل متعددة تجابه جوانبه وأسبابه وصوره المتعددة ومبررات استمراره، ولابد من التوسل بتلك الطرق المتعددة لمواجهة الفساد في الوقت ذاته.

وأهم وسائل مكافحة الفساد[٢]:

أولاً : ملاحقة عمليات الفساد جزائياً: وهي وسيلة من أهم وسائل مكافحة الفساد التي تساهم مساهمة فاعلة أكيدة في الحد منه فيما إذا أحسن العمل بها وأخذ بالأسباب التي تصلح لتجنب نتائجها السلبية الخطيرة على

---

(١) د. سليمان عبدالمنعم: ظاهرة الفساد، دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ص١٧.

(2) Gupto, G. Davoodi, H. and Tiongson, E (2002), "Corruption and Provision of Health Care and Education Services", In George, T. Abed and Saujcev Gupta (eds), Governments, Corruption and Economic Performance, Washington, D.C. IMF.

الوظيفة العامة وحقوق الإنسان(١).

وهي تعتمد بشكل أساسي على تجريم القوانين بعض أهم صور الفساد وملاحقة مرتكبيها بواسطة المحققين تحت إشراف قضاة التحقيق، وتقديمهم للمحاكم لمعاقبتهم بالعقوبات التي تحددها القوانين، وهي في فلسفتها في مكافحة الفساد تقوم على الردع العام، فحيث يستحيل اكتشاف كل عمليات الفساد، وحيث يستحيل زج جميع مرتكبي أفعال الفساد في السجون، وحينما يتعذر جمع الأدلة الكافية لملاحقة جميع عمليات الفساد، إلا أن معاقبة بعض المفسدين، واكتشاف بعض قضايا الفساد يحقق الردع العام، لذا فإن هذه الوسيلة تحقق هدفها حينما تتمكن السلطات التحقيقية من بث هاجس الرقابة الكفؤة وهاجس احتمال كشف الفساد لدى كل من يفكر فيه سواء في القطاع العام أو في القطاع الخاص، فذلك رادع مهم يقلل من عمليات الفساد، ولو كان مستحيلاً فضح كل عملياته وملاحقتها جزائياً(٢).

وتعتمد فاعلية هذه الوسيلة على :

(أ) استيعاب النصوص العقابية الوطنية تجريم أكبر قدر ممكن من صور الفساد سواء أكان إدارياً أو سياسياً، إلا أن التشريعات على الأغلب لا تضم كل صور الفساد، بل تغفل الكثير من الصورة المهمة منها، فرغم تصديق عدد من الدول العربية على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣ إلا أن قانونها لا يجرم الرشوة في إطار القطاع الخاص التي تدعو الاتفاقية المذكورة إلى تجريمها، ولا يجرم الإثراء غير المشروع أو ما يعرف بـــ (من أين لك هذا) والتي تدعو الاتفاقية المذكورة أيضاً إلى تجريمها.

---

(١) د. حسام الدين فتحي ناصف: المرونة المتطلبة في تطبيق القانون المحلي على وقـــائع المسؤولية التقصيرية المعقدة، دار النهضة العربية، القـــاهرة، ١٩٩٨م، ص٤٧ ومـــا بعدها.

(2) D.J. Gould, the effects of corruption on administrative performance: illustrations from developing countries, World Bank Staff Working, paper no. 580 (Washington, D.C. World Bank, 1983).

(ب) كفاءة المحققين القائمين بملاحقة جرائم الفساد وقدرتهم على جمع الأدلة بما يكفى لإدانتهم من قبل المحاكم حين إحالتهم إليها، وغالباً ما يودع التحقيق في قضايا الفساد إلى ضباط الشرطة التابعين لوزارة الداخلية أو إلى محققي هيئة النزاهة أو إلى المحققين التابعين لمجلس القضاء، وغالباً ما تحتج التحقيقات إلى أجهزة(١).

(جـ) كفاءة القضاء واستقلاليته وحياده ومنع التأثير عليه أو التدخل في أعماله.

(د) عدم تدخل السلطات الأخرى كالتنفيذية أو التشريعية في أعمال الملاحقة الجزائية للمفسدين مهما كانت مبررات التدخل وأسبابه، سواء أكان التدخل بالتأثير على القضاء أو على المحققين أو على رؤسائهم الإداريين.

إلا أن من الخطأ الكبير الظن بأن هذه الوسيلة (الملاحقة الجزائية للمفسدين) هي الوسيلة الوحيدة اللازمة لاجتثاث الفساد أو حتى للحد منه أو التقليل من آثاره بشكل مقبول ومفيد، لأن هذه الوسيلة في مكافحة الفساد لن يكون بإمكانها أن تساهم في ذلك إلا بنسبة تقل عن ١٠% إذا بالغنا في تقييمها، لأسباب كثيرة، منها عدم كفاءة القائمين عليها، فجرائم الفساد التي تظل في طي الكتمان أكثر بكثير من الجرائم التي تكتشف حتى في الدول التي تمتلك قدرات تحقيقية وقضائية كفوءة، فما حال كشف الفساد في دول تكون الجهات القضائية فيها أقل كفاءة وخبرة من المفسدين، بل قد تكون أحياناً مخترقة بطريقة أو بأخرى(٢).

---

(1) Heyneman, S. Anderson, K. and Nuraliyeva, N (2006), "The cost of corruption in higher education", conference on the economics of education, institute for the study of economic of education, Dijon, France, June.

(٢) د. على عبدالقادر القهوجي: المساعدات الدولية أمام القاضي الجنـائي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الأزاريطة، الإسكندرية، ١٩٩٧، ص٤٠-٤٣؛ نص المادة ٧٥ ق أ ج=

ولهذه الوسيلة (المعالجة الجزائية للفساد) نتائج جانبية سلبية عميقة، فهي سلاح ذو حدين، إذ أن المبالغة به، وإيداعها إلى محققين غير مخضرمين، والتشهير بالمتهمين قبل حكم المحاكم عليهم بالإدانة بالتهم التي نسبت إليهم، وعدم احترام النص القانوني، الذي يجعل التحقيق سرياً(١)، والتشهير بالموظفين في وسائل الإعلام تحت غطاء مكافحة الفساد، يؤدي إلى فقدان الشعب ثقته بالوظيفة العامة والقطاع العام، كما تؤدي إلى فقدان الموظف العام ثقته بنفسه، حينما يستقر لديه الشعور بأنه معرض للملاحقة بسبب وبدون سبب، فيبدأ بالحرص قبل أي شيء على حماية نفسه في كل قراراته وأعماله ولو أدى ذلك إلى إهدار وضياع المال العام، فلو أعلن عن مناقصة إنشاء مجاري صرف صحي، ووجد الموظف المختص بأن الشركات التي قدمت عروضاً بعطاءات متدنية، بشكل لن ينفذ المشروع إلا بطريق خاطئة لأن قدراتها العلمية والعملية

=المصري "تعتبر إجراءات التحقيق ذاتها والنتائج التي تسفر عنها من الأسرار ويجب على قضاة التحقيق وأعضاء النيابة العامة وما يشتغلون بالتحقيق أو يحضرونه بسبب وظيفتهم أو مهنتهم عدم إفشائها ومن يخالف ذلك منهم يعاقب طبقاً للمادة ٣١٠ من قانون العقوبات، نصت المادة (٥٧) من لسنة ١٩٧١ (للمتهم وللمشتكي وللمدعي وللمسؤول عنها عن فعل المتهم ووكلائهم أن يحضروا إجراءات التحقيق، وللقاضي أو المحقق أن يمنع لأسباب يدونها في المحضر على أن يبيح لهم الإطلاع على المحقق بمجرد زوال هذه الضرورة ولا يجوز لهم الكلام إلا إذا أذن لهم، وإذا لم يأذن وجب تدوين ذلك، يطلب على نفقته صورة من الأوراق والإفادات إلا إذا رأى القاضي أن أعطاوها يؤثر على سير التحقيق أو سريته، ج- لا يجوز لغير من تقدم ذكرهم حضور صريح على أن المحقق في العراق يعد سرياً على غير أطراف القضية الجزائية، فلا يحق لغير أطراف القضية وقاضي التحقيق والمحقق حضور التحقيق إلا التحقيق حصراً.

(١) نص المادة ٧٥ ق.أ.ج المصري "تعتبر إجراءات التحقيق ذاتها والنتائج التي تسفر عنها من الأسرار ويجب على قضاة التحقيق وأعضاء النيابة العامة ومن يتصلون بالتحقيق أو يحضرونه بسبب وظيفتهم أو مهنتهم عدم إفشائها ومن يخالف ذلك منهم يعاقب طبقاً للمادة ٣١٠ من قانون العقوبات.

لا تنهض بها لتنفيذ المشروع بشكل سليم، وأنه يتوجب أن يحيل المناقصة للشركات التي يقدر الموظف المختص بأنها قادرة على تنفيذ المشروع بما يتلائم مع الأصول رغم أن عطاءاتها عالية، ولكنها متناسبة مع حقيقة تنفيذ المشروع تنفيذاً علمياً صحيحاً، فإنه ــ مع توقع ملاحقته من جهات غير كفؤة وغير مختصة بميدان عمله ــ فإنه سيحيل المناقصة إلى الشركة التي قدمت أدنى العطاءات، رغم أنه موقن بأن المشروع سينفذ بطريقة قد لا تسعفه للاستمرار بالعمل إلا لأسابيع أو لأشهر قليلة، لحماية نفسه من الملاحقة، ولو كان يعلم قطعاً، أن ذلك سيهدر المال العام، ويؤدي إلى تضرر المناطق التي سينفذ فيها المشروع.

وهذه صورة بسيطة من مئات الصور التي أنتجتها سياسة الملاحقة التحقيقية الخاطئة للفساد، والتي لم يقصد منها مكافحة الفساد بقدر ما كانت للدعاية وإعطاء صورة غير حقيقية كاذبة للعامة وللرأي العام ليس إلا، فإن الثابت أن أهم أسباب إعادة المبالغ المرصودة في موازنة الدولة نهاية الأعوام ٢٠٠٥ و٢٠٠٦ لعدم إنفاقها من قبل الوزارات والمؤسسات العامة كان هو خوف بعض الوزراء والمسؤولين من الملاحقة الجزائية والخوف من اتهامهم بالفساد وسرقة تلك الأموال، فيما لو بادروا إلى إنفاقها لتقديم الخدمات والحاجات التي رصدت لها، لذا فضلوا تجنب إنفاقها وإعادتها نهاية العام لتجنب احتمال اتهامهم والتشهير بهم[١].

(١) د. أبو اليزيد علي: جرائم الإهمال، الطبعة الثانية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٥، ص٢١.

وبدأت صور أبشع من الفساد تظهر تحت غطاء مكافحة الفساد من أظهرها انتهاك حقوق الإنسان، وإهدار حكم القانون، والإخلال بسيادته، والتدخل في أعمال القضاء، والمساس باستقلاله، واستغلال الجهات التحقيقية غير النزيهة وغير الكفوءة التي فقدت استقلالها وحيادها في تصفية الخصوم السياسيين بحجة مكافحة الفساد تحت دفع الجهات السياسية المناوئة.

وعلى العموم فإن للجانب التحقيقي (الجزائي) في مكافحة الفساد أثراً لا ينكر وأهمية كبيرة، لكن يتوجب ــ فيما يتعلق به ــ إصلاح الهيئات التي تضطلع بدور مكافحة الفساد بواسطته، من خلال جعلها جهات فاعلة، ومنعها من التدخل في أعمال واختصاصات وصلاحيات المهنيين والفنيين(١)، وضمان استقلالها من خلال حسن اختيار القائمين عليها في كفائتهم وحيادهم ونزاهتهم، والحيلولة بينها وبين التدخل في أعمال الموظفين المهنيين بواسطة محققين، أو موظفين قليلي الخبرة، والتجربة، بحيث لا يفرق بين المخالفة البسيطة القانونية أو الإدارية أو المالية، وبين المخالفة الانضباطية، وبين الجريمة التي يعاقب عليها قانون العقوبات، وإلزامها بمراعاة حقوق الآخرين وسمعتهم حين محاولتها الإعلان عن المعلومات المتعلقة بالفساد، للتخفيف من النتائج السلبية

---

(١) وثيقة الأمم المتحدة رقم A/CONF, 187/1/9 تقرير الأمم المتحدة التحضيرية لورشة مكافحة الفساد ٢٠٠٠ ديسمبر ١٩٩٩، ص٧-٨.

- Milian conference on "Responding to The Challenge of Corruption" Milian-Italy, 19-20 Nov. 1999.
- The (World Bank Report on Corruption), 1997.
- M. Cherif Bassiouni and Edurado Vetere, Organized Crime: A Complitation of U.N.Documents (1975-1998, Transnational Publishers, INC, Ardsley, new York, 1998.
- Ethan Nadelmann, Cops Across Borders (University Park, Pernnsylvania, Pennsylvania, State University Press, 1993).

لهذه الوسيلة الخطرة[1].

والاعتماد على فلسفة تقوم أن تكون تلك الوسيلة قد حققت ما مطلوب منها في مكافحة الفساد حينما تتمكن الجهات القائمة عليها من بث تصور وجود الرقابة الفاعلة والمساءلة، وإمكانية كشف عمليات الفساد وملاحقة مرتكبيها، ولو لم تتمكن من كشف جميع عمليات الفساد، أو ملاحقة جميع مرتكبيه، لأن ذلك أمر مستحيل، ولأن القصد من تلك الوسيلة ليس بالانتقام من الفاسدين بقدر ما يقصد منها ردع أعمال الفساد والحد منها[2]، لذا يتوجب العمل في ميدان مكافحة الفساد بهذه الوسيلة على الأسس الآتية :

- أن يكون هدف هذه الوسيلة هو الردع العام للحد من عمليات الفساد، وأن لا يكون هدفها الانتقام من المفسدين، أو بث الرعب والخوف من تجبر وتحكم وتعسف الجهات العاملة في هذا الميدان، أي أن تكون الجهات التحقيقية قادرة على إرهاب الفاسدين فقط، وأن يكون الموظف النزيه في مأمن من ملاحقتها فلا يتهرب من مسئولياته وأداء واجباته، وبخلافه فإن الفساد الذي تجلبه سيكون أكبر من الفساد الذي تحد منه.
- أن تقف السلطات التحقيقية عن حدود مهامها القانونية، وتمتنع عن التدخل والتأثير في أعمال وقرارات الموظفين المختصين، أي أن تكون مهمة المحقق لاحقة لقرارات وأعمال الموظف المختص، فإذا وجد فيها مخالفة ترقى لمستوى الجريمة كان له حق ملاحقته عنها، أما إذا لم يجد في تلك الأعمال (الواقعة في الماضي) ما يعد جريمة فلا حق له في التعرض له بأي حال من الأحوال، ولا يحق له التدخل

(١) د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري والمقارن، الجزء الأول، ١٩٥٨م، ص٨٩؛ د. ثروت بدوي: مبادئ القانون الإداري، مصر، ١٩٧٣، ص٨٠؛ د. عثمان خليل عثمان: نظرية المرافق العامة، القاهرة، ١٩٥٨م، ص٢٤٥.

(٢) د. ظريف شوقي: الآثار النفسية للعقوبات سالبة الحرية، المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، قسم بحوث العقوبات، القاهرة، ١٩٩٣م، ص٢٢ وما بعدها.

في توجيهه أو أن يفرض عليه اتخاذ قرارات أو توجهات معينة، كما حصل في تداخلات جهات مكافحة الفساد في الكثير من اختصاصات وعمل الوزارات رغم عدم اختصاصها فيما تتدخل فيه، أن تحترم السلطات في أعمالها حقوق الإنسان وحكم القانون وسيادته، وأن لا يكون شعار مكافحة الفساد مبرراً لانتهاك حقوق الإنسان ومخالفة القوانين والتشهير بالأشخاص بلا حكم بات بالإدانة، خلافاً للقاعدة الدستورية القاضية بأن المتهم برئ حتى تثبت إدانته بحكم قضائي بات، لأن ما تجلبه تلك الانتهاكات من مســـاوئ وأضرار وفساد هو أعظم مما تحققه تلك الأعمال من أثر في مكافحة الفساد(١).

وتبدو أهمية هذه لوسيلة من وسائل مكافحة الفساد في أنها تصلح ـــ في النجاح في استعمالها ـــ إلى الحد من كل أنواع الفساد سواء أكان فساد صغير أو فساد كبير بواسطة الردع العام وفرض حس الرقابة والمساءلة لدى موظفي القطاع العام، إلا أنها من الناحية لعملية لا تحقق أغراضها إلا بحصر جهود القائمين عليها في ملاحقة الفساد الكبير، فهي لا تصلح غلا في ملاحقة الفساد الكبير لأنها في حالة التركيز على ملاحقة الفساد الصغير فإن الجهود فيها ستضيع في دعاوى تافهة صغيرة لا تحقق أغراض هذه الوسيلة العامة في نشر الإحساس بوجود الرقابة والردع العام، وأن يكون هناك من الوسائل الحديثة بأن يتم التقليل في التعامل مع الجمهور – منعاً لروافد الفساد – فلن يكون مجدياً زج عدد غير محدود من الموظفين عن طريق إحكام الرقابة

---

(١) د. فوزية عبدالستار: شرح قانون العقوبات – القسم الخـــاص، الطبعـــة الثانيـــة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٨، ص١٨٢؛ د. سمير عبود عباس وصـــباح نـــوري عباس: الأمم المتحدة الفساد في الحكومة، منشور في موقـــع وزارة التعلـــيم العـــالي والبحث العلمي، هيئة التعليم التقني، معهد الإدارة، الرصافة بعنـــوان الفـــساد الإداري والمالي في العراق لعام ٢٠٠٨م/١٤٢٩هـ، ص١٥ .
www.nazaha.iq/search.web/edare/8.doc.

والدفع بعدد من رجال الضبطية القضائية أو من الرقباء في الدواوين الحكومية كالتسجيل السفاري أو دوائر الضرائب – في السجن لتعاطيهم الرشوة[1]. كما أن عمليات الفساد الصغير عددها ضخم جداً إلى حد أنها لو تمت ملاحقتها جميعاً لزج بعدد غير محدود من موظفي القطاع العام في السجن، ومع ذلك فإن ملاحقة كل تلك العمليات ومرتكبيها غير مستحيل، بالرغم من أن الجهات المعنية بالملاحقات الجزائية لا تملك قدرات أو إمكانيات ملاحقة تلك العمليات الكثيرة التي يصعب كثيراً الحصول على أدلة كافية في قضاياها، لذا لابد من أن توجه المؤسسات المتخصصة في ملاحقة الفساد جزائياً – كهيئة النزاهة – على ملاحقة الفساد الكبير وترك ملاحقة الفساد الصغير، لأن تحقيق أي إنجاز في ملاحقة الفساد الكبير يعطي أثراً كبيراً في تحقيق الردع العام والحس بالرقابة في عموم القطاع العام، ولأن قضايا الفساد الكبير تكون قضايا كبيرة وبمبالغ كبيرة جداً وهي مؤثرة في الاقتصاد الوطني، لذا يكون التركيز عليها

---

(١) تعد الرشوة من أبشع صور الفساد شيوعاً لما تتضمنه من معاني اللامبالاة وعدم الاكتراث من قبل الموظف العام بالوظيفة العامة لدرجة أنه يتاجر فيها ويبيعها بأبخس ثمن، ومن هنا فقد حرمت الشريعة الإسلامية الرشوة واعتبرتها من قبيل أكل أموال الناس بالباطل.

تعتبر الرشوة من مظاهر الفساد في المجتمع وقد جرمها المشرع المصري في المواد من ١٠٣–١١١ من القانون العقوبات، وبإلقاء نظرة تاريخية على جريمة الرشوة نجد أن المشرع قد جرمها في قانون العقوبات الأهلى ١٨٨٣ وتطلب أن يكون المرتشي موظفاً عامةً ولكنه خرج عن هذا الأصل في عام ١٩٠٤ واعتبر الخبير المحكم وكل مكلف بخدمة عامة في حكم الموظف العام، كما أضافت المادة ١٨٩ التي اعتبرت كل من الطبيب والجراح ولو لم يكن موظفاً عاماً يقوم بأداء شهادة مزورة فيما يتعلق بمرض أو عاهة يستوجب الإعفاء من خدمة عمومية مرتشياً إذا ما كانت هذه الشهادة المزورة مرتبطة بموعده بشئ وعاقبه بعقوبة الرشوة حفاظاً على المصلحة العامة، وتنطوي هذه الجريمة على اتجار الموظف العام لوظيفته واستغلالها لفائدته الخاصة وقد انعكست حقيقة جريمة الرشوة في القانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٥٣ الذي توسع ف تجريم الرشوة وغلظ العقوبة المقررة لها.

ضرورياً وملحاً، وهو يحقق للجهات المتخصصة في ملاحقة الفساد هدف مهم هو توجيه جهود محققيها وقدراتها ومواردها في قضايا كبيرة ونافعة ومحصورة لكي لا تتشت في قضايا صغيرة وتافهة وغير مؤثرة كالرشاوى البسيطة وتزوير بعض المحررات، إلا أن ذلك لا يمنع من محاسبة مرتكبيها، فضلاً عن تجفيف منابعه(١).

ثانياً : الشفافية :

هي ببساطة العمل في العلن، أي أن تكون كل المرافق والمؤسسات التي تدير الشأن العام شفافة تعكس ما يجري بداخلها، فيجب أن تكون الحقائق معروفة ومتاحة للبحث والمساءلة والنقاش، والشفافية لا تقف ضرورة وجودها على مؤسسات القطاع العام بل يجب أن تكون متوفرة في م يتعلق بالأحزاب والنقابات ومنظمات المجتمع المدني، وهي خير وسيلة لفضح الممارسات الفاسدة والحد منها سواء أكانت فساداً كبيراً أم فساداً صغيراً، فالفساد عملية تنمو وتزدهر في الظلام، وتحت مبررات السرية والمصالح العليا والأمن، والتكتم وحجب المعلومات عن الناس والصحافة ومؤسسات المجتمع المدني، لذا فخير وسيلة لمكافحة الفساد هي إجبار الفاسد على العمل في الشمس، وإلزامه بعرض أعماله وأوراقه ووثائقه على أصحاب الحق فيما يتصرف به من أموال (الشعب) (٢).

---

(١) د. محمود عبدالفضيل ود. المرسي السيد حجازي: التكاليف الاجتماعية للفساد، مجلة المستقبل العربي، عدد ٢٦٦ شهر أبريل، ٢٠٠١.

- Article (2) Lio no 83-634 du 13 Jullet 1983 cod administratif – Dalloz – 1987 – P. 1013. J. Schumpeter, Theory of Economic Development (Cambridge, Mass, Harvard U.P) 1934 Eric Davis, Challenging Colonialism: bank Misr and Egyptian industrialization, 1920-1941 (Princeton university Press, Princeton, N.J.) 1983, p. 88.

(٢) انطوان عسرة: دور مؤسسات المجتمع المدني في مكافحة الفساد، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣١٠ في ديسمبر ٢٠٠٤، ص١٢٦.

وهذا ينبغي أن ينبع من فلسفة تتبناها الدولة بكامل سلطاتها التشريعية والتنفيذية والقضائية ومؤسسات الرقابة تقوم على أن الموظف مهما علا منصبه هو خادم وأجير عند أبسط المواطنين، وهو ليس إلا وكيل عن كل فرد من أفراد الشعب في تصرفه بالشأن العام وبالمال العام، وينبغي بالوكيل أن يلتزم بتقديم حساب عن تصرفه بمال الموكل وأن يقدم له وثائقه ومستنداته التي تثبت ذلك، ومن حق الأصيل (الموكل) محاسبته عن سلامة ودقة وكفاءة وجدوى تصرفه بذلك المال، ولا يتسنى للأصيل (الشعب) ذلك إلا إذا أتيح له الوقوف على تصرفات الموظف بالمال العام، لذا يتوجب تبني هذه الفلسفة وإصدار قانون يجيز لأي مواطن أو لأي جهة صحفية أو إعلامية ولأي مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني الوصول إلى وثائق ومعلومات تصرف الموظفين بالمال العام، وقد صدر في العديد من الدول مثل ذلك القانون منها بعض الدول العربية وإن كانت لا تلبي الحاجة[١].

والشفافية ليست هدفاً في حد ذاتها وإنما هي وسيلة من وسائل مكافحة الفساد وهي تؤدي هذا الدور بطريقين :

- بطريق مباشر : حينما تكون مانعاً مباشراً من تورط الموظف بعمليات الفساد، لأنه يعمل في بيئة مكشوفة، لا تشجع على الفساد، فلا تغري بممارسة الفساد إلا بيئة من السرية والتكتم والعمل في الخفاء وفي ظل حماية الأسوار العالية، كما أنها تكون دافعاً للموظف – خاصة القيادي – من أجل تحقيق منجزات حقيقية في أعماله، فهي تحثه على ذلك لأنه سوف يكون ملزماً بتقديم تقرير إلى الشعب والإعلام عما حققه في مؤسساته وأن أعماله وإنجازاته سوف تكون محل بحث ونقد وملاحظة وتحليلات لإحصاءاته وظروف عمل دائرته تحت قيادته.

---

(١) د. ماهر عبد شويش الدرة: شرح قانون العقوبات – القسم الخاص، المكتبة القانونيـــة، بغداد، طبعة منقحة، ٢٠٠٧، ص٥٢.

- بطريق غير مباشر: بالمساعدة في عملية المحاسبة والمساءلة والرقابة فعندما تتاح المعلومات على نطاق أوسع تكون هناك فرصة لرقابة ومساءلة أكبر فتعطي الشفافية إحساس بوجود رقابة دائمة لا يمكن تحديد مصدرها ووقت أثارتها.

لذلك فإن الشفافية والفساد مفهومان متعارضان بينهما علاقة عكسية فكلما زادت الشفافية في المجتمع وفي كل المجالات وعلى كافة الأصعدة كلما ارتفعت إمكانية محاربة الفساد والحد منه والسيطرة على آثاره المدمرة(١)، لأن الفساد لا ينمو ويؤتي ثماره السامة إلا خلف الستر وفي الخفاء وفي أجواء الغموض وعدم الوضوح(٢).

فلابد من قلب هذه المعادلة ليس في أخلاقيات الموظف والقطاع العام فقط بل في أخلاقيات وثقافة المواطن العادي ونظرته إلى الموظف العام

---

(١) د. جاسم محمد الذهبي: الفساد الإداري في العراق، تكلفته الاقتصادية والاجتماعية، مصدر سابق، ص٣؛ المشرع المصري ألحق بالموظف العام فئات معينة، ولم يقف عند هذا الحد بل أنه طبق أحكام الرشوة على أفراد لا يعتبرون موظفين عموميين ولا الفئات التي تعد في حكم الموظفين العموميين، ومنه ما نص عليه القانون في المادة ٢٢٢ في رشوة الأطباء، والمادة ٢٩٨ بشأن رشوة الشهود، على نه ما إذا قبل من شهد زوراً في دعوى جنائية أو مدنية عطية أو عداً بشيء ما يحكم عليه هو والمعطي أو من وعد بالعقوبات المقررة للرشوة.

(٢) د. محمد الأمين البشري: الفساد والجريمة المنظمة، الرياض، مكتبة فهد الوطنية، ٢٠٠٧، ص٧٤؛ نصت المادة ١٠٥ من قانون العقوبات المصري على أن كل موظف عمومي قبل من شخص أدى له عملاً من أعمال الوظيفة، أو أخل بواجباتها هدية أو عطية بعد تمام لعمل أو الامتناع عنه، والإخلال بوظيفته، بقصد المكافأة على ذلك، وبغير اتفاق مسبق، يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن مائة جنيه، ولا تزيد عن خمسمائة جنيه، وسبب تخفيف العقوبة في جريمة المكافأة اللاحقة أنها لا تتضمن اتفاق سابق بين الموظف وطالب الخدمة، ولذلك يلزم لتوافر الجريمة أن ينصب القبول على هدية أو عطية وليس على مجرد الوعد بها، وذلك لأن الوعد بعمله على عمل غير مشروع تم دون اتفاق سابق.

والمؤسسات العامة، ويجب التشدد في التشريعات بإلزام المؤسسات العامة بالشفافية والإعلان عن أعمالها وإحصائياتها وإنجازاتها وتصرفاتها في المال العام، وتقديم تقارير شهرية وسنوية أو فصلية وإتاحتها إلى الجمهور والصحافة.

ثالثاً : وضع الرجل المناسب في المكان المناسب :

عادة ما يتبع الموظفين سلوكيات رؤسائهم، فيما يتعلق بالفساد والنزاهة، ولا يمكن أن يقبل من السلطة التنفيذية أن تأتي برؤساء فاسدين ومفسدين ثم تطلب من الجهات الرقابية والمعنية بمكافحة الفساد محاسبتهم ومنعهم من القيام بأعمال الفساد وتحقيق مكاسب غير مشروعة باستغلال سلطاتهم العامة، فيتوجب اختيار الموظفين وقياداتهم المباشرة على أسس سليمة بما يضمن وضع الشخص المناسب الكفوء النزيه ذو الخبرة والجدية والقدرة القيادية على رأس المؤسسات والدوائر(١).

وتعد هذه الوسيلة أهم وسائل السلطة التنفيذية في محاربة الفساد والحد منه، فليس أنجح من محاربة الفساد في دائرة فاسدة من وضع رجل نزيه كفوء حريص على رأسها، فالقيادة المباشرة النزيهة هي أقدر سلطة على الضرب على أيدي المفسدين في أية مؤسسة أو دائرة، لأن الرئيس المباشر هو الأقرب إلى مفردات العمل، والأقدر على تقييم مرؤوسيه ومعرفة حقائهم منم جميع الجهات، وهو قادر على تغيير آليات العمل وأسسه، ويكون غالباً على معرفة تامة بموظفيه ونزاهتهم وقدراتهم وحدود ثقافتهم وحاجاتهم أكثر من أية جهة أخرى سواء أكانت إدارية رئاسية أو رقابية أو تحقيقية(٢).

---

(1) Heyneman, S, Anderson K. and Nuraliyeva, N. (2006), "The cost of corruption in Higher education", conference on the economics of education, institute for the study of economic of education, Dijon, France, June.

(٢) أ. أحمد خفاجي، أ. كرم خميس: بعض قضايا الفساد في المحاكم المصرية، ص٢٦٥؛ د. صلاح سالم: تحليل قضايا الفساد في مصر، ص٢٩٣؛ لواء هتلر طنطاوي: دور هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد في مصر، ص٣٠٥ وهي بحوث منشورة في مجلد ندوة الفساد والتنمية.

ولكن لا يكفي في تطبيق هذه الآلية لمكافحة الفساد اختيار النزيهين، إذ أن النزاهة لا تكفي، بل يتوجب أن يتوفر في الرجل المناسب متطلبات أهمها:

- **الكفاءة العملية العالية:** ولا يكفي في ذلك حمل الرجل شهادة علمية ولو عالية، إلا أن العبرة إضافة إلى الشهادة بالكفاءة العلمية الشخصية، وذلك أمر ليس من الصعب تمييزه عند أصحاب الشهادات.
- **التخصص** : أي أن يكون الرجل من أصحاب الاختصاص في ميدان الوظيفة التي يراد تعيينه في منصب قيادي فيها، فلا يقبل أن يعين الأطباء كمفتشين عموميين ولو في وزارة المالية، أو تعيين مهندس الكيمياء مديراً للري، أو تعيين خريج الكليات البحرية مديراً للتعليم.
- **الخبرة العملية:** فلا تكفي الشهادة مهما علت ولا التخصص في تولي المناصب القيادية بل لابد أن يكون الرجل المرشح لمنصب قيادي ذي خبرة عملية وتطبيقية عميقة في ميدان عمله، ليكون خبيراً في أسرار وخفايا عمله ومؤسسته.
- الحرص والجدية.
- تأقيت فترات الخدمة للوظائف القيادية.

إضافة إلى النزاهة ليكون فعلاً رجلاً مناسباً لمكان مناسب(١).

وتبدو أهمية هذه الآلية في مكافحة الفساد بأنها تصلح لملاحقة المفسدين عن طريق رؤسائهم المباشرين إذا أحسن اختيارهم فعلاً، وهي وسيلة ناجحة في مكافحة الفساد الكبير مثلما هي ناجحة في مكافحة الفساد الصغير.

إلا أن اعتماد تلك الآلية معقدة وصعبة تحتاج إلى إرادة سياسية وكفاءة إدارية وأشخاص قادرين على العمل بنزاهة وحرص وجدية على مستوى جميع مفاصل الدولة وهو أمر يصعب تحقيقه في فترة قصيرة، لذا فإن هذه

---

(١) د. محمد نصر القطري : الحماية الجنائية من الفساد، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٨، أكتوبر ٢٠١٢، ص١١٩.

الوسيلة لا تكون قادرة على أن تؤتي أكلها إلا بعد فترة طويلة إذا تم اعتمادها – بجدية كافية – من القيادات التنفيذية العليا في البلاد، وأقرت السلطات التشريعية الأصول القانونية لها، وآليات العمل بها وفرضتها بقوانين عملية جدية وواضحة[١].

ولعلنا لا نبالغ إذا قررنا أن الفساد سيتم القضاء عليه، باعتماد هذه الآلية وحدها لو أحكم العمل بها بإخلاص وجدية[٢]، إلا أن الحال لدينا يسير – بإصرار – على خلاف ذلك، فالوظائف القيادية (مدير عام فما فوق) تمنح على أساس الولاء للحزب أو الكتلة أولاً ثم القرابة والصداقة والوساطة ثانياً، أما النزاهة والكفاءة والحرص والجدية فلا شئ منها يعد أساساً لتولى المنصب القيادي العام[٣].

وعلى العموم فإن أفضل وسيلة لتطبيق قاعدة الرجل المناسب في المكان المناسب في حدود مقبولة هو حصر التعيينات في الوظائف القيادية[٤]. على أن يتم ذلك على أسس قانونية محكمة تأخذ بالأسس والمتطلبات التي ذكرناها آنفاً، وبآليات محكمة تضمن توفر المنافسة المنصفة العادلة على أسس الكفاءة والجدارة والتخصص والخبرة والحرص والجدية والشجاعة، ففي الكويت أدى إلغاء تعيين الموظفين من جانب الوزراء وحصر جميع التوظيفات

---

(١) د. عباس أبو شامة: عولمة الجريمة الاقتصادية، الرياض، مكتبة فهد الوطنية، ٢٠٠٧، ص٤٢.

(٢) د. عوض محمد: الجرائم ا لمضرة بالمصلحة العامة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ١٩٨٥م، ص٩٥.

(٣) د. صباح كرم شعبان: جرائم استغلال النفوذ، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد، ط٢، ١٩٨٦، ص٢٧.

(٤) د. رمسيس بهنام: الجرائم المضرة بالمصلحة العمومية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٦٨، ص٣٢٧ "نصت المادة (١٠٧) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ : (يؤسس مجلس يسمى مجلس الخدمة المدنية العامة الاتحادي، يتولى تنظيم شؤون الوظيفة العامة الاتحادية، بما فيها التعيين والترقية وينظم تكوينه واختصاصاته بقانون).

في الدولة في عملية شفافة يشرف عليها مجلس الخدمة المدنية مركزياً إلى التخفيف من محاباة الأقارب والمحسوبية في التوظيف إلى حد كبير وفتح آليات إما تكافؤ الفرص والمزيد من الاعتماد على الجدارة في التوظيف(١).

رابعاً : تقليص دور القطاع العام :

إن كبر حجم القطاع العام وتعدد أعماله ووظائفه يؤدي فيما يتعلق بمكافحة الفساد إلى :

١- تعذر إيجاد رقابة فعالة على أعماله وجميع مفاصله مهما كبر حجم مؤسسات الرقابة بالنظر لضخامة مؤسسات القطاع العام.

٢- يتطلب ضبطه ومراقبته والإشراف عليه نفقات وأموال ومبالغ بها جداً.

٣- ينجم عنه زيادة حجم مؤسسات الرقابة مع توسع حجم القطاع العام مما يؤدي إلى الترهل وما يتبعه من زيادة مبالغ بها في النفقات.

نتيجة لأن القطاع العام هو في حقيقته قطاع غير محدد الأهداف، فإن إنتاجه وفائدته محدودة، فهو يستنزف خزينة الدولة نتيجة سوء الاختيار في مشاريع معظمها خاسر، محتكراً ومعوقاً للعديد من الاستثمارات والمبادرات الخاصة الضرورية مسبباً بشكل مباشر في إفقار المواطن وتخلفه وإحباطه، وخسائره مزمنة ومتراكمة لدى الأغلبية الساحقة من المشاريع الحكومة والصناعية والخدمية(٢). لذا يتوجب تقليصه وحصر وظائفه في أضيق الحدود، وترك كل ما يمكن القطاع الخاص القيام به إليه، ومنع القطاع العام من العمل إلا في الميادين التي يعجز القطاع الخاص عن القيام بها، لأن تقليص القطاع

---

(١) منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد، دليل البرلمان العربي لضبط الفساد، مصدر سابق، ص٦٧و٦٨.

(٢) فارس الشهابي: الإصلاح الإداري لا يتم إلا بالتغيير الجذري للفكر والأهداف والقوانين، القطاع العام من منظور الليبرالية الاقتصادية، مقال متاح على الموقع الإلكتروني www.malhom.com

العام يقلل من عمليات الفساد ويسهل عملية مراقبته والإشراف عليه وضبط الفساد فيه[١].

ويتوصل إلى تحقيق هدف هذه الوسيلة من خلال العديد من الوسائل منها:

- الخصخصة.
- بالحد من إنشاء المؤسسات العامة الجديدة من خلال إيداع تطبيقات القوانين الجديدة إلى المؤسسات القائمة مادام ذلك ممكناً، كترك تطبيق قانون حل نزاعات الملكية إلى المحاكم دونما حاجة لإنشاء هيئة دعاوى الملكية، أو ترك واجبات مؤسسة السجناء أو مؤسسة الشهداء إلى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- من خلال وسائل القضاء على الترهل في المؤسسات العامة من خلال وسائل متعددة منها التشجيع على التقاعد وتقليل سن التقاعد ومنع التمديد إلا تحت أسس وضوابط مشددة، ومنح رواتب تقاعدية مجزية وغيرها.

إلا أن التوجهات التشريعية في معظم الدول العربية اليوم تسير على خلاف ذلك، فقد تعثرت خطوات الخصخصة، وقد توسع القطاع الحكومي بشكل مبالغ فيه، وظهر مع ذلك التوسع عمليات فساد جديدة، تتطلب جهود ومؤسسات جديدة لمكافحة الفساد فيها[٢].

---

(١) د. عبدالحميد كمال حشيش: دراسات في الوظيفة العامة في النظام الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٧م، ص١٦٥، عن موقف الإسلام من الملكية الفردية، انظر د. سعاد إبراهيم صالح: مبادئ النظام الاقتصادي وتطبيقاته، دار الضياء، القاهرة، ١٩٨٦، ص١٠٤ وما بعدها؛ د. علي سليمان: قضية الصناعة في مصر، سلسلة مقالات في الأهرام الاقتصادي، الأعداد في ١٩٨٦/١٠/٦ إلى ١٩٨٦/١١/١٣.

(٢) إبراهيم صفاء الدين والصرايره، أكثم "العلاقة بين تدني المستوى المعيشي للموظفين والفساد الإداري من وجهة نظر العاملين: دراسة ميدانية في الدوائر الحكومية لمحافظة جرش، مجلة الإداري، العدد ٨٧، ديسمبر ٢٠٠١، ص٤٣-٨٠.

خامساً : توفير شروط النزاهة قبل مطالبة الموظف بها :

ونقصد بها تهيئة ظروف مناسبة للموظف للعيش عيشة كريمة مع عائلته، ويتم هذا بالشكل الأساسي بضمان راتب مجزي، وحل أزمة السكن، وتوفير ضمان صحي واجتماعي، فلا يمكن أن تدعو الموظف لأن يكون نزيهاً وهو لا يتلقى راتباً يكفيه وعائلته للعيش عيشة كريمة، وكان الإمام علي (ع) سباقاً في الإشارة إلى هذه الوسيلة من وسائل ضمان النزاهة في الوسط القضائي برسالته المشهورة إلى مالك الاشتر بقوله: (ثم اختر للحكم من الناس أفضل رعيتك .. ثم أكثر تعاهد قضائه، وأفسح له في البذل، فلا يزيل علته وتقل معه حاجته إلى الناس، وأعطه من المنزلة كما لا يطمع غيره من خاصتك، ليأمن اغتيال الرجال له عندك) (1).

فيتوجب أن تقر الدولة لموظفيها رواتب مجزية في ضوء الظروف الاقتصادية وأسعار السوق وسعر الصرف، فإن ذلك هو الخطوة الأولى التي يقبل بعدها ملاحقة الموظف ومطالبته بالنزاهة، فإقرار ذلك يكون عوناً للموظف النزيه ليصمد على نزاهته، ويكون دعوة للمفسد من الموظفين للعودة عن فساده، فينتزع منه مبرر في الاستمرار بطلب الرشوة وأكل مال الناس بالباطل، كما أنه ينتزع تعاطف الناس مع مبررات وأسباب الفساد الصغير، فيدفعهم ذلك إلى محاربته.

وفي هذا الميدان يتوجب مراعاة ما يلي :

- أن يكون راتب كل الموظفين مجزياً حقيقة، وأفضل وسيلة لتحقيق ذلك هو أن تتبنى السلطة التشريعية قانون يأخذ بنظرية الأجر الاجتماعي في تحديد رواتب الموظفين، وتقوم تلك النظرية على أساس أن يكون أقل راتب لأصغر موظف في الدولة هو مبلغ لا يكفي لإعاشة عائلة

---

(1) Habibullah Khan, "Marketing vs Planning", in Anthony T.H. Chin and Ng Hock Guan, Economic Management and Transition Towards a Market Economy: An Asian Perspective, (World Scientific, Singapore), 1996.

متوسطة في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية في البلد عيشة كريمة، تقوم بتقديره لجنة من الاقتصاديين والقانونيين والخبراء، ثم تتدرج رواتب باقي موظفي الدولة صعوداً بنسب معينة على حسب المسؤوليات والخبرة.

- أن يراعى حد أعلى وحداً أدنى للرواتب أن لا تكون بينها فروقات مبالغ بها لأن ذلك يؤدي إلى الشعور بالغبن والإقصاء الاجتماعي، كما يؤدي إلى تركيز الأموال والثروة بيد فئات معينة من الشعب، ويوحي للموظفين في الدرجات الدنيا من السلم ا لإداري بغمط حقوقهم، وأن لهم حقاً في اختلاس وسرقة الأموال العامة لسد الفرق المبالغ به في مقادير الرواتب مع غيرهم من الموظفين في أعلى السلم[1].
- ربط مقدار الإثابة للموظف بالمهارة والخبرة والمسؤولية.

ولاشك أن السياسة العامة في الدول العربية والغربية في موضوع الرواتب المعمول بها – وبخاصة مع ما يواجهه العالم العربي في ربيعه الجديد، وسلسلة الاحتجاجات الغربية – هي مدعاة لمزيد من الفساد والإفساد والشعور بالغبن والإقصاء.

وتلك السياسة الفوضوية غير المنضبطة لا بمبدأ ولا قاعدة ولا نظرية في تحديد الرواتب في القطاعات المختلفة، هي شكل من أشكال تشريع القابض على السلطة لنفسه[2].

ورغم الأهمية الكبيرة لوسيلة توفير شروط النزاهة في مكافحة الفساد إلا أنها لا تكون ناجعة ومؤثرة إلا في مكافحة فساد الموظفين الصغار الذي

---

(1) Carl Johnson, Russian Organized Crime, Colorado, West View Press, 1995, p. 24.

(٢) عربية ابن علي: الفساد أشكاله – أسبابه ودوافعه – آثاره – مكافحته وإستراتيجيات الحد من تناميه، معالجته، مجلة دراسات إستراتيجية، جامعة دمشق، العدد ١٦، ٢٠٠٥م، ص١٢.

يندفعون إلى ارتكاب عمليات الفساد تحت ضغط الحاجة لتوفير متطلباتهم اليومية وحاجاتهم الأساسية، إلا أنها لا تكون مؤثرة في حالات فساد الموظفين الكبار لأن هؤلاء لا يندفعون إلى ارتكاب عمليات الفساد تحت ضغط الحاجة بل يندفعون إلى ذلك للرغبة في زيادة ثرواتهم فلا ينفع معهم زيادة رواتبهم مهما كانت الزيادة كبيرة(١).

سادساً : إشاعة ثقافة النزاهة: ويتعين أن تكون بثلاثة اتجاهات رئيسية:

- بث المدركات الأخلاقية والثقافية والحضارية بين عموم المواطنين.
- تنمية المنظومة القيمية الدينية في المجتمعات.
- زيادة الوعي بمخاطر الفساد.

ويتم ذلك من خلال المؤسسات التربوية والمجتمع المدني وأجهزة الإعلام ورجال الدين والمفكرين والمصلحين ممن يمكن الاستعانة بهم في برنامج منظم مدروس.

ومما يوجه إلى عقوبات الجرائم الاقتصادية في الفكر الوضعي المعاصر من سلبيات ما يلي(٢):

١- تفتقد نظم العقوبات الوضعية إلى دور القيم الإيمانية في سد باب الفساد قبل وقوعه من خلال المراقبة الذاتية ودافع وباعث الضمير الحي، فعلى سبيل المثال، عندما نزل الله آيات تحريم الخمر، قام كل مسلم على الفور بتحطيم الكأس الذي بيده، ولكن عندما يصدر قانون يمنع الخمر، يتستر

---

(1) U.N Doc. A/CONF. 187/9-Para 25-23.

(٢) لمزيد من التفصيل يرجع إلى :

- د. على محمد جريشة: المشروعية الإسلامية الكبرى، مكتبة وهبة، ١٩٧٦م، ص٢٣.
- الشيخ مناع القطان: وجوب تحكيم الشريعة الإسلامية، دار التوزيع والنشر الإسلامية، ١٩٨٧م، ص٤٠.
- د. عبدالله ناصح علوان: محاضرة في الشريعة الإسلامية، دار السلام، ١٤١١هـ/١٩٩٠م، ص٦٥.

الناس ويشربون خفية أو لا يهتمون ولا يعبؤون.

٢- تهمل نظم العقوبات الوضعية الجوانب الأخلاقية ودورها في تقويم الإنسان وحفظ المجتمع، فعلى سبيل المثال: تبيح الزنا واللواط والقمار والسكر، والترف، والبذخ، وصالات الرقص .. وكل هذا يفسد الإنسان والمجتمع والاقتصاد، ولقد ظهر اتجاه عالمي جديد ينادي بضرورة الأخذ في الاعتبار القيم في كافة المجالات الاقتصادية، وظهرت مواثيق تنادي بذلك.

٣- تفتقد نظم العقوبات الوضعية إلى التربية النفسية والسلوكية في إصلاح الفرد من الداخل، ويفسر ذلك حوادث الغصب والقرصنة والسب والقتل والانتحار وترويع الآمنين .. وذلك بالرغم من توافر الموارد المادية لمن يقومون بها.

٤- إن العقوبات في الفكر الوضعي المعاصر من وضع البشر الذي يحكمه القصور والعجز والمحدودية والجهل، ويتأثر بمؤثرات البيئة والوراثة والهوى والضغوط، وذهب اتجاه في الفقه وفي هذا الخصوص، القوانين والأنظمة الوضعية فيها تناقض مع السنة الكونية والناموس العام، فعلى سبيل المثال أباحت الرأسمالية للإنسان أن يتملك وأن يعمل ما يشاء بدون قيود ولا حدود .. وحظرت الشيوعية على الإنسان أن يتملك أي شيء، وكلاهما يخالف فطرة الإنسان.

٥- سهولة التفلت من العقاب من خلال الثغرات الكامنة في القوانين الوضعية ذاتها، ومن خلال ترتيب وتنظيم الأوراق والوثائق وتعاون أهل الجريمة مع بعضهم البعض، فكم من مجرمين فلتوا من العقاب، وكم من أبرياء عوقبوا ظلماً وعدواناً(١).

وبالرغم من وجود هذه السلبيات إلا أنه في بعض البلدان غير

---

(1) Schumpeter, Theory of Economic Development (Cambridge, Mass Harvard U.P), 1934.

الإسلامية استطاعت أن تحد من الجريمة نسبياً، وكان من مقومات ذلك تطبيق العدالة والحرية وبدأت تهتم بمسألة القيم والأخلاق في مجال الاقتصاد(١).

ولاشك أن درجة خطورة استغلال الجريمة المنظمة للفساد القائم ترتفع بدرجة كبيرة من مدخل أن ظاهرة الفساد والرشوة قد أصبحت ذات طبيعة عبر وطنية، ولقد أكد "إعلان داكار – مثلاً – "بشأن المنع والسيطرة على الجريمة المنظمة عبر الوطنية والفساد Dakar Declaraon on the Prevention and Control of Organized Transnational Crime and Corruption أكد على أنه لم يعد بالإمكان التعامل مع ظاهرة الفساد وطنياً مما يوجب التعاون الدولي في مكافحته، مشيرة الأبحاث والأدبيات التي انبثق منها إلى أنه أصبح من الأسهل وأكثر أمناً للموظفين العموميين أن يتحصلوا مبالغ كبيرة من المال في الصفقات والمعاملات التجارية الدولية أكثر من المحلية والوطنية، وأنه حتى وفي حال أن مورس فساد كبير بكامله في المستوى الوطني فإن الحاجة إلى تحويل المكتسب إلى الخارج تجعله ذا بعد دولي، ولاشك أن الطبيعة عبر الوطنية للجريمة المنظمة وللفساد تفتح أمام كليهما آفاقاً تشكل خطورة شديدة – اقتصادية واجتماعية وسياسية – في المستويين الوطني والدولي، ولعل ملامح تلك الآفاق والخطورة الشديدة تبدو من خلال التأشيرات الآتية :

البعد عبر الوطني للجريمة المنظمة وللفساد يرجح معه نشوء وتطوير علاقات تكاملية وتعاون عملياتي بينهما في المستوى عبر الوطني(٢).

وقد أفردت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المادة (٢٥) منها

---

(١) مناقشات "موضوع التعاون الدولي على مكافحة الجريمة عبر الوطنية" بتاريخ ٩-١٠/مايو ٢٠٠١ في إطار الدورة العاشرة المستأنفة للجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية حول متابعة مقررات مؤتمر الأمم المتحدة العاشر لمنع الجريمة ومعاملة المدنيين، فيينا، ٢٠٠٠م) وثيقة رقم (U.N. Doc E/2001/30-E/CN. 1530 13/2001/

(٢) U.N. Doc E/CN 15/1998/6/Add 1.29 Aug 1997.

لتجريم عرقلة سير العدالة، في حين تنص المادة ٣٢٩ على هذه الجريمة وقد نص في المادة الأخيرة على سبيل المثال (١- يعاقب بالحبس أو الغرامة أو بإحدى هاتين العقوبتين كل موظف أو مكلف بخدمة عامة استغل سلطة وظيفته في وقف أو تعطيل تنفيذ الأوامر الصادرة من الحكومة أو أحكام القوانين والأنظمة أو أي حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو أية سلطة عامة مختصة أو في تأخير تحصيل الأموال أو الرسوم ونحوها المقررة قانوناً.

٢- يعاقب بالعقوبة ذاتها كل موظف أو مكلف بخدمة عامة امتنع عن تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم أو أية سلطة عامة مختصة بعد مضي ثمانية أيام من إنذاره رسمياً بالتنفيذ متى كان الحكم أو الأمر داخل اختصاصه) [١].

وعلى هذا الأساس فإن استغلال الوظيفة أو الفساد بأشكاله المتعددة جريمة رشوة أو اختلاس أو استغلال وظيفة يعد جريمة يعاقب عليها القانون[٢] لكونها قيام بفعل ما ضد المصلحة العامة ويعرض نزاهة الوظيفة العامة للخطر باعتبارها الأداة التي تنفذ من خلالها الدولة سياستها، وأن أي فعل أو الامتناع عن فعل يشكل الركن المادي لهذه الجرائم ويؤدي إلى تحريك المسؤولية الجنائية ضد الموظف الذي يمارس هذه الأعمال، ويوقع على من يرتكبها عقوبة منصوص عليها في قانون العقوبات[٣].

---

(١) على جمعة محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجمعية، ٢٠٠٠، ص٢١٧.

(2) John Kenneth Galbraith, A Short history of Financial Euphoria (New York, Viking Pengium Books) 1990. pp. 34-4. www.hrdiscussion.com

(٣) د. مصطفى كامل: شرح قانون العقوبات العراقي، الطبعة الأولى، مطبعة المعارف، بغداد، ١٩٤٩م، ص٢٥٤؛ د.سليمان الطماوي: القضاء الإداري – قضاء التعويض، ١٩٧٧، ص٢٨٢ وكذلك د. على جمعه محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٠، ص٢٥٣.

المطلب الثاني
المسئولية التأديبية للموظف العام
في ضوء قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة كوسيلة لمكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

الوظيفة العامة هي غاية كل مواطن يريد الحصول على دخل شهري ثابت يستطيع معه ترتيب حياته على هذا الدخل الثابت، في الوقت ذاته فإن الدولة باعتبارها شخص معنوي عام لا يمكنها أن تؤدي دورها في الجهاز الإداري إلا من خلال هذا الشخص الطبيعي الذي يعبر عن إرادتها، وهو شخص الموظف العام.

وقد صاحب الوظيفة العامة العديد من القوانين المنظمة لها، بداية من القانون رقم ٢١٠ لعام ١٩٥١، حتى قانون العاملين المدنيين الحالي رقم ٤٧ لعام ١٩٧٨ والقوانين المعدلة له، وهذه القوانين كلها كانت تضع الأسس العامة للتوظف، من حيث التركيز على جانب الوظيفة العامة ومدى حاجة الجهاز الإداري إليها، وما تتطلبه من شروط معينة ومؤهلات خاصة في شاغلها، دون النظر إلى الجانب الشخصي للموظف، كذلك فإن تحديد الأجر كان على أساس ما يبذله الموظف من جهد وليس على أساس المؤهل الذي يحمله الموظف أيضاً فقد نصت هذه القوانين على وضع جداول بالدرجات الوظيفية وتم تقسيم هذه الوظائف إلى دائمة ومؤقتة وفقاً لطبيعته ووضع وصف لكل وظيفة، وما يتطلبه من اشتراطات لشغلها.

والوظيفة العامة هي مجموعة من التنظيمات تتعلق بالموظفين العموميين، وهذه التنظيمات قد تتعلق بناحية قانونية تتمثل في كيفية قيام الموظف بعمله، وقد تتعلق بناحية فنية تظهر في علاقة الموظف بالدولة، والاهتمام بشكله وكرامة الوظيفة العامة التي يشغلها[١].

---

(١) د. عبدالباسط علي أبو العز حارص: المركز القانوني للمتعاقدين بالجهاز الإداري بالدولة، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٦، إبريل ٢٠١٢، ص٢٩.

ومصطلح موظف عمومي يعني أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً، سواء أكان معيناً أم منتخباً، دائماً أم مؤقتاً، مدفوع الأجر أم غير مدفوع الأجر، وبصرف النظر عن أقدمية ذلك الشخص، وبمعنى أي شخص يؤدي وظيفة عمومية، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية، أو يقدم خدمة عمومية، حسب التعريف الوارد في القانون الداخلي لكل دولة(١).

وتعد أخلاقيات الوظيفة العامة محور الارتكاز لمنع ومكافحة الانحراف والفساد الإداري، وغير ذلك من السلوكيات المنافية للأخلاق العامة والتي يمكن أن تهدد الأمن الاجتماعي إذا ما مست العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص وإعادة التوزيع العادل لثروات المجتمع.

---

(١) يتطابق هذا المعنى، وما أقره المشرع المصري، ومع ما اتفقت عليه الدول أطراف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، راجع: مادة ١١٩ مكرراً، قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته؛ ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، اتفاقية مكافحة الفساد، ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، مادة ٢ لقد فَتِح بنص المادة ٦٧ من الاتفاقية باب التوقيع على هذه الاتفاقية أمام جميع الدول من إلى كانون الأول / ديسمبر في ميريدا ــ المكسيك، ثم في مقر الأمم المتحدة بنيويورك حتى .. كانون الأول/ديسمبر وتقرر بنص المادة ٦٨ من الاتفاقية بدء نفاذ هذه الاتفاقية في اليوم التسعين من تاريخ إيداع الصك الثلاثين من صكوك التصديق أو القبول أو الإقرار أو الانضمام، ومن التعريفين أعلاه يمكن اشتقاق معنى مصطلحي الوظيفة العامة والمؤسسة العامة بأنهما كل منصب تشريعي أو تنفيذي أو إداري أو قضائي، يشغل بالتعيين أو الانتخاب أو الأثنين معاً، بشكل دائم أو مؤقت، يقدم خدمات عمومية مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر للمواطنين أو الأجانب في حالات محددة، وكل مؤسسة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية تشغل مناصبها بالتعيين أو الانتخاب أو الأثنين معاً، بشكل دائم أو مؤقت، يقدم خدمات عمومية مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر للمواطنين أو الأجانب في حالات محددة، وكل مؤسسة تشريعية أو تنفيذية أو إدارية أو قضائية، تشغل مناصبها بالتعيين أو الانتخاب أو الأثنين معاً، بشكل دائم أو مؤقت، تقدم خدمات عمومية مدفوعة الأجر أو غير مدفوعة الأجر للمواطنين أو الأجانب في حالات محددة.

والفساد الإداري يتعلق بسلوك الموظف العام واستخدامه الموارد العامة لتحقيق مصالح أو أغراض شخصية أو ممارسته الاختلاس أو الرشوة.

وتعرف أخلاقيات العمل بأنها مجموعة القواعد والضوابط والمعتقدات والقيم التي تحدد السلوك الذي يجب على الموظف الالتزام به عند ممارسته لعمله في أي وقت وأي مكان.

ويحظى هذا المفهوم باهتمام متزايد في جميع دول العالم سواء المتقدمة منها اقتصادياً وتقنياً ومعرفياً، أو حتى تلك الدول النامية التي تسعى للحاق بركب نظيراتها المتقدمة في محاولتها لتحقيق التنمية الفكرية والاقتصادية والاجتماعية.

ولابد من تعظيم مفهوم أخلاقيات العمل وترسيخه حيث أن الإسلام كمنهج يبين ضرورة تمسك الموظف والتزامه بجملة من الأخلاقيات الوظيفية ويوضح مدى ارتباطها بتأدية الواجبات المهنية والإجادة في العمل والإخلاص فيه وهي من الأمور التي حثت عليها كافة الأديان لضمان أن يصبح الموظف منتجاً وينعكس بذلك أداءه الأخلاقي على نفسه وعلى مجتمعه(١).

والحقائق الصارخة التي تكشف عنها الجهات الرقابية والمسوح الميدانية من شيوع الإهمال والفساد الإداري وانتشار الرشوة وحافزها الأساسي قصور المساءلة وغياب الحساب وتضارب الاختصاصات، حيث يفرز الجهاز الإداري للدولة كل عام ما يزيد على ٧٠ ألف قضية مختلفة يُحفظ منها ٤٠ ألف ويحكم في أقل من ألفين(٢).

---

(١) د. صبحي منصور: أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة في ملتقى "الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشئون الموظفين" والمنعقد في الرباط ـ المملكة المغربية خلال الفترة ١٦-٢٠ يوليو ٢٠٠٧م، ص١٩٣.

(٢) التقرير الثالث الصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة بعد انتهاء أعمال مؤتمر الأمم المتحدة الثالث للأطراف المتعاقدة في اتفاقية مكافحة الفساد والذي عقد في دولة قطر بالدوحة، نوفمبر ٢٠٠٩م.

والمسؤولية التأديبية هي المسئولية القانونية الناشئة من إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته. وقد لقيت المسئولية التأديبية للموظف العام عناية فائقة من مختلف التشريعات الوظيفية في العالم بسبب أهمية تحديدها وانعكاس آثارها على الهدف النهائي للتأديب وهو ضمان حسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد(١).

ويعد قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ هو النظام القانوني الأساسي لموظفي الدولة(٢).

وتسرى أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة على العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي، ويسري كذلك على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم وعلى ذوي الكادرات الخاصة فيما لم تنص عليه القوانين والقرارات المنظمة لشؤونهم الوظيفية(٣)، ومن ثم يعد ذلك القانون الشريعة العامة التي يجب أن يرجع إليها عند عدم وجود نص خاص في قوانين الكادرات الخاصة(٤).

وسوف نتناول هذا المطلب في فرعين أثنين :

الفرع الأول: إجراءات المساءلة التأديبية.

الفرع الثاني: تقييم نظام التأديب الوارد بنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

---

(١) د. مصطفى محمود عفيفي: النظرية العامة للعقاب التأديبي في الوظيفة العامة، ص٢٤.

(٢) د. محمد رفعت عبدالوهاب: القانون الإداري، ص١٤.

(٣) المادة الأولى من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المنشور بالجريدة الرسمية، العدد ٢٩ ب في ١٩٧٨/٧/٢٠.

(٤) د. محمد رفعت عبدالوهاب، المرجع السابق، ص٧٥.

الفرع الأول

إجراءات المساءلة التأديبية

إن العاملين المدنيين بالدولة يشملون العاملين في وزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي والعاملين في الهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم. أما بالنسبة للأعمال المحظورة على الموظف العام، وبصفة خاصة الأعمال المحظورة المتعلقة بمخالفة الأحكام العامة بضبط الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة، ومخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية، والإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدي إلى ذلك بصفة مباشرة.

أما بالنسبة للجزاءات الواردة في الفصل الحادي عشر عن ارتكاب أعمال محظورة فنلاحظ أن حدها الأدنى في المادة ٨٠ من قانون العاملين المدنيين بالدولة هي الإنذار وحدها الأعلى هو الفصل من الخدمة مروراً بتأخير العلاوة لمدة لا تجاوز ستة أشهر، والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين من السنة، الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر بالتالي والإحالة للمعاش. وفي كل الأحوال يترك الأمر للسلطة المختصة لتقدير الجزاء وللمحكمة التأديبية (الفصل الحادي عشر من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ للعاملين المدنيين بالدولة) [(١)].

بارتكاب الموظف العام مخالفة تأديبية ينشأ الحق في عقابه تأديبياً، وعلى خلاف الوضع في القانون الجنائي لم يعن المشرع المصري بتحديد

---

(١) د. غادة على موسى: مؤتمر حكم القانون والتنمية، المركز الحوكمة، المعهد القومي للإدارة، ٢-٣ مايو ٢٠١١.

المخالفات التأديبية على سبيل الحصر، كما هو الشأن في الجرائم الجنائية التي حددها المشرع وبينها في نصوص قانون العقوبات والقوانين الجنائية الخاصة[1].

فالجرائم الجنائية تخضع لما يعرف بمبدأ شرعية الجريمة ومفاده أنه لا يمكن اعتبار أي فعل جريمة جنائية إلا إذا كان ذلك الفعل أثمة المشرع صراحة وحدد عقوبة جنائية معينة توقع على مرتكبه، أما الوضع في المجال التأديبي مختلف، فلا يعرف القانون المصري مبدأ شرعية الجرائم التأديبية، إنما يجوز لمن يملك قانوناً سلطة التأديب أن يرى في أي عمل إيجابي أو سلبي من الموظف العام أنه يشكل إخلالاً بواجباته الوظيفية[2]، فلم يضع المشرع تعريفاً محدداً للجريمة التأديبية، ولم يورد الأفعال المكونة لها على سبيل الحصر، وإنما اقتصر القانون على بيان واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم بصورة عامة ودون تحديد دقيق[3]، فالمشرع نص على بعض واجبات العاملين بوجه عام منها أن يؤدي العامل أعماله بدقة وأمانة، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً لائقاً يتفق وحسن مظهر الوظيفة العامة، وتنفيذ أوامر رؤسائه، وتنفيذ أحكام القوانين واللوائح، كما أنه حرم على الموظف صراحة ارتكاب بعض الأعمال على وجه التحديد نظراً لأهميتها فنص على أنه "يحظر على الموظف ..." وأورد عدداً غير قليل من المحظورات منها إفشاء أسرار العمل والاحتفاظ لنفسه بأصل ورقة من أوراق العمل ومزاولة الأعمال التجارية وقبول الهدايا بمناسبة القيام بواجبات وظيفته وشرب الخمر ولعب القمار في

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، دار المطبوعات والمعرفة الجامعية، الإسكندرية، ط٢٠٠٠، ص٣٤٢.

(٢) المادتين ٧٦، ٧٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٣) د. محمد جودت الملط: المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٦٧.

الأندية والمحال العامة ... إلى غير ذلك من المحظورات، ثم نص بعد ذلك على أن كل موظف يخل بهذه الواجبات أو يخرج على مقتضى الواجب الوظيفي في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يعاقب تأديبياً[(١)].

وبذلك يمكن تشبيه الجريمة التأديبية بجرائم التعزيز في الشريعة الإسلامية وهي جرائم غير محددة في النصوص وليس لها عقوبات محددة سلفاً على كل منها، فالقانون الإداري المصري لا يأخذ بمبدأ شرعية المخالفة ولا يضع لكل مخالفة عقوبة معنية وإنما يترك ذلك لسلطة التأديبي تحت رقابة القضاء، على أن يكون الجزاء الموقع من بين الجزاءات التي حددها القانون، وأن يتناسب الجزاء مع جسامة المخالفة التأديبية[(٢)]، ويرجع السبب في عدم حصر المخالفات التأديبية إلى تنوع الوظائف واختلافها بسبب اختلاف ظروف العمل من وحدة إلى أخرى بما يتعذر معه حصرها وتأثيمها[(٣)].

والواقع أن ما اتجه إليه القانون المصري في هذا الصدد يتفق وطبيعة التأديب، وما يجب أن يتسم به من مرونة واتساع لمواجهة كل صور الإخلال بواجبات الوظيفة العامة من العاملين.

وتمر إجراءات المساءلة التأديبية بمرحلتين أساسيتين مرحلة التحقيق الإداري، ومرحلة توقيع العقوبة التأديبية.

أولاً : مرحلة التحقيق الإداري :

لم يعرف المشرع التحقيق الإداري، ولذلك نعرفه بأنه مجموعة من الإجراءات تباشرها سلطة مختصة قانوناً بهدف الكشف عن مرتكب المخالفة التأديبية وحشد الأدلة الدالة على ذلك بهدف إنزال العقوبة التأديبية على مرتكب المخالفة التأديبية.

---

(١) د. ماجد الحلو، المرجع السابق، ص٣٤٣.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق جلسة ١٩٦١/١١/١١.

(٣) د. زكي محمد النجار: الوجيز في تأديب العاملين بالحكومة، ص١٣.

والأصل أنه لا يجوز توقيع عقوبة تأديبية على الموظف العام دون أن يتم التحقيق معه، فالتحقيق الإداري من أهم الضمانات القانونية اللازمة التي يجب أن تسبق توقيع العقوبة التأديبية، إذ يعد من المبادئ الأساسية لشرعية المساءلة التأديبية إجراء التحقيق الإداري، وأن يكون تحقيقاً مستوف بأن يتم استجواب المتهم من خلال أسئلة محددة، بأن يتناول الواقعة محل الاتهام بالتمحيص فيحدد عناصرها من حيث الأفعال والزمان والمكان والأشخاص وأدلة ثبوتها(١).

وينتهي تحقيق الإداري إما إلى الحفظ أو إلى إدانة الموظف المتهم وهو ما يستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليه(٢).

ثانياً : مرحلة توقيع العقوبة التأديبية :

العقوبة التأديبية هي جزاء وظيفي يصيب الموظف العام الذي تثبت مسئوليته عن ارتكاب خطأ تأديبي معين(٣)، وتنصب العقوبة التأديبية على مزايا الوظيفة العامة، وقد تصل إلى حد فصم عرى الرابطة الوظيفية بين الموظف العام وجهة الإدارة بالفصل من الخدمة.

وقد حصر المشرع العقوبات التأديبية، فلا يجوز توقيع عقوبة تأديبية لم ينص عليها القانون، وهو ما يعرف بمبدأ شرعية العقوبات التأديبية.

والعقوبات التأديبية الأصلية التي يجوز توقيعها على العاملين من غير شاغلي الوظائف العليا هي الإنذار وتأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر، الخصم من الراتب لمدة لا تجاوز شهرين في السنة، الحرمان من نصف العلاوة الدورية، الوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٩٤٧ لسنة ٣٧ ق، جلسة ١٩٩٥/٤/٢٩م.

(٢) د. علي جمعه محارب: التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٧، ص٦٧.

(٣) د/ مصطفى عفيفي، المرجع السابق، ص٣٢.

أشهر، تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد على سنتين، خفض الأجر في حدود علاوة، الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة، الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية، الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة، أما العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف العليا هي التنبيه واللوم والإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة(١).

والعقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته هي الغرامة التي لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف الجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة(٢).

ولم يقرن المشرع التأديبي المخالفات التأديبية بعقوبات محددة على النحو الذي اتبعه المشرع الجنائي في قانون العقوبات، وبناءً على ذلك تتمتع السلطة التأديبية بسلطة تقديرية في اختيار العقوبة التأديبية الملائمة التي تتناسب وجسامة المخالفة التأديبية من بين قائمة العقوبات التي حددها المشرع، إلا أن هذه السلطة في اختيار العقوبة التأديبية ليست مطلقة، إذ أنه ولئن كان للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب الإداري وملاءمة الجزاء الموقع له دون معقب إلا أن نماط مشروعية هذه السلطة ألا يشوب استعمالها غلو ومن صور الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري ونوع الجزاء ومقداره، فركوب متن الشطط في القسوة يؤدي إلى إحجام عمال المرافق العامة عن حمل المسئولية خشية التعرض لهذه القسوة الممعنة في الشدة، كما أن الإفراط في الشفقة يؤدي إلى الاستهانة بأداء واجباتهم طمعاً في هذه الشفقة المفرطة في اللين(٣).

---

(١) المادة ٨٠ من نظام العاملين المدنيين بالدولة.

(٢) المادة ٨٨ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ١١٣٦ لسنة ٨ق، جلسة ١٩٦٢/١٢/٨.

وفيما يتعلق بالمخالفات المالية[1] يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات مراقبة اختيار جهة الإدارة لعقوبات تأديبية تتفق وجسامة المخالفات المالية، فإذا تبين لرئيس الجهاز أن جهة الإدارة وقعت عقوبة هينة لا تتناسب وجسامة لمخالفة فإن له أن يطلب من جهة الإدارة تشديد العقوبة فإذا لم تستجب كان له أن يطلب من النيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية ضد الموظف المتهم[2]، ويلاحظ في هذا الصدد أن المشرع أغفل تحديد الجهة التي تتولى مراقبة ملائمة العقوبة التأديبية التي توقعها جهة الإدارة على المخالفات الإدارية.

تعرف السلطة المنوط بها توقيع العقوبات التأديبية بالسلطة التأديبية، وهي إما أن تكون جهة الإدارة، أو المحاكم التأديبية بمجلس الدولة[3].

فيختص الرؤساء المباشرة بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من الراتب بما لا يجاوز خمسة عشر يوماً في السنة بحيث لا تزيد مدته في المرة الواحدة على ثلاثة أيام، كما يختص شاغلو الوظائف العليا بتوقيع عقوبتي الإنذار والخصم من الراتب بما لا يجاوز ثلاثين يوماً في السنة حيث لا تزيد في المرة الواحدة على خمسة عشر يوماً، في حين تملك السلطة المختصة توقيع جميع الجزاءات التأديبية فيما عدا جزائي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة[4].

وتختص المحكمة التأديبية بتوقيع كافة العقوبات التأديبية، وتتفرد وحدها دون جهة الإدارة بتوقيع عقوبتي الفصل من الوظيفة والإحالة إلى المعاش.

---

(١) د. صلاح العطيفي: المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، طبعة ١٩٧٨م، ص٣٢.
(٢) المادة ٥/٣ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات.
(٣) د. صلاح العطيفي: المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، طبعة ١٩٧٨م، ص١٢٣.
(٤) المادة ٨٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

ولا يجوز التفويض في التأديب، إذ أن التفويض في توقيع العقوبات التأديبية من سلطة وظيفية إلى أخرى يتعارض والاختصاصات المحددة قانوناً لكل سلطة وظيفية ويجعل مما حدده المشرع لا قيمة له(١).

وتتولى جهة الإدارة ممارسة سلطة العقاب التأديبي في المخالفات التي يجوز لجهة الإدارة التحقيق فيها، والمخالفات التي ترى النيابة الإدارية من تلقاء نفسها بعد انتهاء التحقيق إحالتها إلى جهة الإدارة للتصرف فيها، فلا يجوز قانوناً لجهة الإدارة أن تحول دون قيام النيابة الإدارية بمباشرته بأن تطلب من النيابة الإدارية الكف عن التحقيق، أو أن تجبر النيابة الإدارية على التصرف في التحقيق على نحو معين بأن تطلب من النيابة الإدارية عدم إحالة المتهمين إلى المحكمة التأديبية(٢).

فلا يجوز لجهة الإدارة أن تتصرف في التحقيق إلا إذا قررت النيابة الإدارية بمطلق إرادتها إحالة الأوراق إليها لإصدار القرار التأديبي، وقيام جهة الإدارة بإصدار قرار بالتصرف في المخالفات أثناء مباشرة النيابة الإدارية التحقيق فيها يعد إجراء معدوماً عديم الأثر قانوناً(٣).

وتتولى المحكمة التأديبية ممارسة سلطة العقاب التأديبي إذا أحيلت إليها الدعاوى التأديبية لتوقيع العقوبات التأديبية على المتهمين، ويحدث ذلك في الأحوال الآتية :

١- أن تصدر النيابة الإدارية من تلقاء نفسها قراراً بإحالة القضية إلى المحكمة التأديبية وفقاً للمادة ١٤ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨.

٢- أن يطلب رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية إذا رأى أن تصرف جهة الإدارة لا يتفق ونتيجة

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٢١٦ لسنة ٤٠ق، جلسة ١٩٩٨/٢/١٤.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٥٠ لسنة ٢٩ق، جلسة ١٩٨٢/١/١٠، الطعن رقم ١٥٥ لسنة ١١ق جلسة ١٩٦٨/٦/١٠.

(٣) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٣٠ لسنة ٩ق، جلسة ١٩٦٧/٤/٨.

التحقيق في المخالفات المالية.

٣- أن تطلب جهة الإدارة إحالة القضية إلى المحكمة التأديبية لتوقيع عقوبة أشد مما تملكه الإدارة.

وتختص النيابة الإدارية وحدها دون غيرها باتخاذ إجراءات إقامة الدعاوى التأديبية ومباشرتها أمام المحاكم التأديبية، وتدخل في تشكيل المحكمة التأديبية وتبطل جلسات المحاكمة إذا تغيب عنها عضو النيابة الإدارية، وتباشر الادعاء التأديبي أمام المحكمة نيابة عن المجتمع بأسره، وتتولى النيابة الإدارية فحص الأحكام الصادرة من المحكمة التأديبية للتحقق من صحتها، ولرئيس هيئة النيابة الإدارية الطعن على أحكام المحاكم التأديبية أمام المحكمة الإدارية العليا إذا رأى وجهاً لذلك، ويباشر الطعن أحد أعضاء النيابة الإدارية بدرجة رئيس نيابة على الأقل.

الفرع الثاني

تقييم نظام التأديب الوارد بنظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨

تشوب قواعد التأديب الواردة بقانون نظام العاملين بالدولة الحالي الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ عدة مثالب أثرت بالسلب على المسئولية التأديبية، الأمر الذي أدى إلى شيوع صور الفساد والإهمال الوظيفي والاعتداء على المال العام في المرافق العامة المختلفة، ويمكن أن نجمل تلك السلبيات على النحو الآتي[١]:

أولاً : ما نصت عليه المادة الأولى فقرة ٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ من سريان أحكامه على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، أدى إلى فتح الباب على مصراعيه أمام العديد من الهيئات العامة إلى الإفلات من أحكام التأديب

---

(١) المادة ٨٨ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

الواردة بالقانون، وذلك بإغفال تضمين لوائحها الخاصة ما نص عليه القانون من أحكام تتعلق بالتأديب، فقد عمدت العديد من الهيئات العامة إلى إغفال النص في لوائحها على وجوب إجراء التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بها والتحقيق في المخالفات المالية بمعرفة النيابة الإدارية، وأغفلت كذلك النص على اختصاص رئيس هيئة النيابة الإدارية في وقف العاملين بتلك الهيئات احتياطياً عن العمل، وقد أدى ذلك إلى إخفاء المخالفات المالية التي تقع بتلك الهيئات العامة عن النيابة الإدارية وغل يدها عن مباشرة دورها القضائي في مكافحة الفساد المالي والإداري، وحماية المال العام بكافة الجهات والهيئات، بالإضافة إلى أن تلك اللوائح ترتب عليها المغايرة في قواعد ونظام المسئولية التأديبية بين العاملين بالهيئات العامة وأقرانهم من سائر العاملين بالمرافق العامة المختلفة دون سند من قانون أو واقع، بل عمدت بعض تلك الهيئات إلى إسناد الاختصاص بتوقيع عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الوظيفة إلى مجلس تأديب أنشأته بقرارات إدارية في لوائحها الخاصة وألغت بذلك اختصاص المحاكم التأديبية بالعاملين بها[(١)].

فمما لا شك فيه أن ما تضمنه القانون الحالي من اختصاصات للنيابة الإدارية يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في وجوب كشف حقيقة المخالفات المالية أياً كان مرتكبها حماية المال العام، وضمان التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا بعيداً عن نفوذهم وتأثيرهم على القائم بالتحقيق مما يضر بحسن سير التحقيق.

ولذلك يدعو البعض[(٢)] إلى تعديل نص المادة الأولى فقرة ٢ من قانون العاملين المدنيين بالدولة بالنص على سريان أحكامه على العاملين بالهيئات العامة فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم، وذلك مع عدم الإخلال

---

(١) المادة ٢١ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٢) المستشار/ إسلام إحسان: النيابة الإدارية، مركز الحوكمة، المعهد القومي للإدارة، سلسلة أوراق الحوكمة، الورقة الأولى، بدون تاريخ.

باختصاصات النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية.

ثانياً : حدد المشرع في المادة ٨٠ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على شاغلي الوظائف العليا وهي أربع عقوبات : التنبيه واللوم والإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة.

وقصر اختصاص السلطة المختصة بجهة الإدارة على توقيع عقوبتي التنبيه واللوم فقط، ونظراً لإحجام المحاكم التأديبية عن توقيع عقوبتي الإحالة إلى المعاش والفصل من الخدمة في أغلب الأحيان، فقد أضحى العقاب التأديبي الجائز توقيعه على شاغلي الوظائف العليا محصوراً في عقوبتين أدبيتين هما التنبيه واللوم، ولا شك أن ذلك أثر بالسلب على تأديب القيادات الإدارية بعد أن أصبح العقاب الذي يمكن توقيعه صوري لا يحقق الردع المنشود.

وهو ما ندعو المشرع إلى إعادة النظر فيه بتشديد العقوبات التي يمكن توقيعها على شاغلي الوظائف العليا.

ثالثاً : حدد المشرع العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على من انتهت خدمته هي الغرامة التي لا تقل عن خمسة وعشرين جنيهاً ولا تجاوز خمسة أضعاف الأجر الأساسي الذي كان يتقاضاه في الشهر عند انتهاء الخدمة(١).

وفي الواقع العملي هناك صعوبات كثيرة لتنفيذ أحكام الغرامة المحكوم بها تأديبياً، بالإضافة إلى ضعف الحد الأقصى للعقوبة، وعدم تناسبه في أغلب الأحيان مع خطورة الجرائم التي استوجبت تتبع الموظف بعد انتهاء خدمته وإقامة الدعوى التأديبية عليه، وهو ما نرى معه أن يتبنى المشرع العقوبات التي وردت في قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والتي تضمنت

---

(١) يراجع المقال بجريدة الأهرام "لا يجوز إنشاء مجالس تأديب بقرارات إدارية" بعددها الصادر بتاريخ ٢٠٠٢/٥/١٠م.

عقوبة الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر، والحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع، وذلك بالإضافة لعقوبة الغرامة، وقد ألغيت تلك العقوبات ضمنياً بصدور قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي الذي نسخ ضمنياً النص الوارد في هذا الخصوص بقانون مجلس الدولة[١].

رابعاً : ضرورة تحديد المخالفات التأديبية التي يعاقب عليها بعقوبة الفصل من الخدمة، فيجب النص صراحة في نظام العاملين المدنيين بالدولة على المخالفات التي تكون عقوبتها الفصل من الخدمة، وذلك ليكون الموظف على بينة من أمره قبل أن يرتكب المخالفة وهو أمر تقتضيه العدالة، وليتم إلزام السلطة التأديبية بتوقيع تلك العقوبة بعد أن لوحظت ندرة توقيعها مما أضر بالجهاز الإداري في أحيان كثيرة[٢].

خامساً : نظراً لأهمية وخطورة المخالفات المالية أسند المشرع الاختصاص بالتحقيق فيها إلى النيابة الإدارية وحدها دون غيرها؛ وذلك ليضمن جدية التحقيق وحيدته ونزاهته، من خلال إسناده إلى هيئة قضائية مستقلة في عملها تعمل بمنأى عن سيطرة الرؤساء الإداريين، بما يحول دون تدخلهم في التحقيق إما للتستر على المخالفات رغبة في إخفائها، أو على الأقل لمحاباة مرؤوسيهم من المقربين إليهم.

ونظراً لما يثيره التحقيق مع شاغلي الوظائف العليا من حساسيات وصعوبات عملية داخل جهة الإدارة، بما يقتضي إسناد إجراء التحقيق معهم إلى جهة خارجة تتمتع بالاستقلال التام عن جهة عمل الرئيس الإداري المتهم، ولذلك أسند المشرع الاختصاص بإجراء التحقيق مع هؤلاء إلى النيابة الإدارية وحدها دون غيرها، مستهدفاً من ذلك تحقيق الشفافية الكاملة في مساءلة الرؤساء والقيادات الوظيفية.

---

(١) المادة ٨٨ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢) بحث بعنوان "خمسين عاماً على نشأة النظام القضائي للتأديب" مجلة النيابة الإدارية، ٢٠٠٤، ص١٣٤.

والواقع أن إسناد الاختصاص في التحقيق مع القيادات الوظيفية من شاغلي وظائف الإدارة العليا وفي المخالفات المالية إلى النيابة الإدارية يتفق والحكمة من إنشائها، والتي تتمثل في النأي بالتحقيق عن سيطرة الرؤساء الإداريين مما يضمن عدم التعسف في التحقيق والانحراف به لإدانة المرؤوسين والتنكيل بهم إرضاء للرؤساء إذا أرادوا ذلك[(١)].

ولما كان ذلك كذلك، فإن تحقيق ما ابتغاه المشرع من إنشاء النيابة الإدارية وإسناد التحقيق في بعض المخالفات إليها، يقتضي أن يخضع الرئيس الإداري عند تصرفه في التحقيقات التي باشرتها النيابة الإدارية لرقابتها، وهو ما نادى به المستشار أحمد صبري شقور بضرورة النص على اعتداد الجهة المختصة بنتيجة التحقيق التي تنتهي إليها النيابة الإدارية وأن يتفق قرارها في جوهره ومضمونه مع هذه النتيجة فلا تصدر على خلافها قراراً بالحفظ أو توقع جزاء هين لا يتناسب مع خطورة الذنب، وهو ما يوجب على المشرع أن يتدخل ليقنن مبدأ يعطي للنيابة الإدارية حقاً مماثلاً للحق المخول للجهاز المركزي للمحاسبات بأن يكون لها تحريك الدعوى التأديبية إذا أصدرت جهة الإدارة قرار لا يتفق ونتيجة التحقيق أو وقعت عقوبة هينة لا تتناسب وجسامة المخالفة.

ولتحقيق ذلك يجب إضافة فقرة خامسة إلى المادة ٨٢ من نظام العاملين المدنيين بالدولة بأنه للنيابة الإدارية إقامة الدعوى التأديبية خلال شهر من تاريخ إخطارها بقرار التصرف في تحقيقاتها إذا تبين لها أن ذلك القرار لا يتفق ونتيجة التحقيق، أو تضمن توقيع جزاء لا يتناسب وجسامة المخالفات.

والتعديل المقترح يتفق والمنطق القانوني السليم، إذ أن النيابة الإدارية تحمل أمانة الادعاء التأديبي العام نيابة عن المجتمع الوظيفي، ومن ثم بات

---

(١) المستشار/ أحمد صبري شقور، النيابة الإدارية، مجلة النيابة الإدارية، العدد الأول، ١٩٩٥م، ص١٥٨.

منطقياً أن تتوافر لها القدرة على التحقق من جدية العقوبة التأديبية التي وقعتها جهة الإدارة والتحقق من تناسبها وجسامة المخالفة التأديبية، أسوة بالحق المقرر لها أمام المحاكم التأديبية، إذ تملك النيابة الإدارية أن تطعن على الحكم التأديبي أمام المحكمة الإدارية العليا إذا تبين لها أن ذلك الحكم وقع عقوبة هينة لا تتناسب وجسامة المخالفة التأديبية، فمن غير المقبول أن تملك النيابة الإدارية مراقبة العقوبة التي توقعها المحكمة التأديبية ولا تملك ذلك بالنسبة لجهة الإدارة.

ولا يتعارض ذلك الاختصاص مع الاختصاص المقرر للجهاز المركزي للمحاسبات في مراجعة قرارات الجزاء الصادرة من جهة الإدارة في المخالفات المالية وطلب تشديدها[١]، إذ أن رقابة الجهاز مقصورة على القرارات الصادرة في المخالفات المالية فقط دون المخالفات الإدارية، في حين أن التعديل المقترح يسند ذلك الاختصاص للنيابة الإدارية في القضايا التي باشرت التحقيق فيها عموماً وهو ما يشمل المخالفات بنوعيها المالية والإدارية، وهو ما يسد ثغرة تتمثل في انعدام الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في المخالفات الإدارية رغم خطورتها مثل التزوير والضرب والسب والإهانة وإفشاء أسرار العامل وإعطاء الدروس الخصوصية والإهمال الطبي في معالجة المرضى وغيرها من المخالفات الإدارية، بما يمكن معه القول بأن دور النيابة الإدارية في هذا الصدد سيتكامل ودور الجهاز المركزي للمحاسبات.

يضاف لما تقدم أن المشرع عادة يسند الاختصاص في مسائل التأديب إلى عدة جهات مثل طلب إقامة الدعوى التأديبية إذ أسنده المشرع إلى جهة الإدارة وإلى رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات وإلى النيابة الإدارية في آن

---

(١) المادة ٣/٥ من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ المنظم لعمل الجهاز المركزي للمحاسبات.

واحد، دون أن يمثل ذلك ثمة تعارض بين عمل هذه الأجهزة، إذ يحقق ذلك أحكام الرقابة على الموظف العام بما يضمن جدية المساءلة التأديبية.

سادساً : ضرورة تضمين الأفعال المحظور على الموظف العام إتيانها ــ وإلا عد مرتكباً لمخالفة تأديبية، والتي أوردها المشرع في القانون[١]، أفعال أخرى يؤثر إتيانها على سرعة البت في المسئولية التأديبية، مثل امتناع الموظف عن المثول للتحقيق الإداري، إذ صمت المشرع عن تأثيم ذلك السلوك تأديبياً رغم آثاره السلبية، وهو ما أدى إلى تفشى ظاهرة تخلف الموظفين عن المثول أمام جهات التحقيق فور استدعائهم مما يؤدي تكرار الاستدعاء عدة مرات، مما يترتب عليه إطالة أمد التحقيق الإداري وتأخر البت ف المسئولية التأديبية، وإزاء ذلك القصور التشريعي ترددت أحكام المحاكم الإدارية العليا في هذا الصدد إذ اعتبرت في البداية أن التخلف عن الحضور بجلسة التحقيق دون عذر مقبول يعتبر ذنباً تأديبياً مستقلاً يجب أن يؤاخذ عليه الموظف[٢]، إلا أنها عادت واكتفت بترتيب أثر مفاده أن الموظف أهدر بذلك حقه في الدفاع عن نفسه ولا يلومن إلا نفسه، ويتم في هذه الحالة التصرف في التحقيق وفقاً للأدلة الثابتة به سواء بإدانة المتهم أو براءته.

والواقع أن عدم وجود آلية قانونية تجبر الموظف العام على المثول للتحقيق الإداري أمر غير مقبول، ويتعارض مع ضرورة ترسيخ مفاهيم سيادة القانون وعلوه على الكافة بما يعزز من مفاهيم المساواة بين العاملين أمام القانون، كما أن التحقيق الإداري يجري أساساً لتحقيق مصلحة المرفق العام في الوقوف على أوجه الخلل في الأداء الإداري وتحديد المتسببين فيه، ومن ثم يجب أن ينصاع العاملون جميعاً بكافة مستوياتهم الوظيفية للانخراط في تحقيق تلك المصلحة العامة والعليا للمرفق العام وذلك بأن يساهموا في كشف الحقيقة

---

(١) المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٤٣٠ لسنة ٢٢ ق، جلسة ١٩٨١/٤/٤.

أمام قياداتهم الإدارية من خلال أقوالهم في التحقيق الإداري، وبالتالي ندعو إلى اعتبار الامتناع عن الإدلاء بالأقوال بالتحقيق الإداري دون عذر مقبول مخالفة تأديبية مستقلة يؤثمها المشرع ضمن الأفعال المحظور على الموظف إتيانها في المادة ٧٧ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وتعديلاته.

سابعاً : النص على تخويل رئيس هيئة النيابة الإدارية في أن يقوض في اختصاصه في إصدار قرارات الوقف الاحتياطي عن العمل على ذمة التحقيقات التي تباشرها النيابة الإدارية والمقرر بالمادة ٨٣ من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، إلى سائر أعضاء النيابة من درجة مستشار وكيل عام على الأقل، ويهدف هذا التعديل إلى تحقيق اللامركزية في عمل النيابة الإدارية بما يساهم في سرعة إنجاز التحقيقات[(١)].

يبين مما تقدم أن قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، بات في أمس الحاجة إلى تدخل المشرع لتعديل بعض نصوصه، لاسيما المتعلقة بالمساءلة التأديبية، بما يؤدي إلى تفعيلها، ويضمن جديتها، ويحقق تناسبها مع ما استشرى من انحراف وإهمال وتسيب في أغلب المرافق العامة، وهي ضرورة ملحة لتحقيق الردع اللازم وإعادة النظام والانضباط الوظيفي، بما يؤدي إلى حماية الوظيفة العامة، ويضمن ممارستها على الوجه الصحيح لخدمة أفراد الشعب المنتفعين بالخدمات الحكومية المختلفة، فمن غير المقبول أن يصير الحصول على الخدمة الحكومية بسهولة ويسر أمراً بعيد المنال، وحلم يداعب خيال كل مواطن يتعامل مع جهة حكومية، وأن يكون مرهوناً بالواسطة والعلاقات الشخصية، أو بسداد مدفوعات نقدية وعينية غير مشروعة، ومن ناحية أخرى يجب ضمان حرمة المال العام وصيانته، بتشديد العقاب على كافة صور التعدي عليه

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم ٢٨٤٧ لسنة ٣٠ق، جلسة ١٩٨٥/١١/١٦.

والإضرار به سواء عن عمد أم إهمال، ولتحقيق ذلك كله ندعو المشرع إلى إجراء التعديلات التشريعية المقترحة آنفاً والأخذ بها لتحقيق الإصلاح المنشود للوظيفة العامة في مصر[١].

---

(١) المستشار/ إسلام إحسان: النيابة الإدارية مركز الحوكمة، المعهد القومي للإدارة، سلسلة أوراق الحوكمة، الورقة الأولى، بدون تاريخ، ص١٨.

المبحث الثاني
أجهزة مكافحة الفساد في مصر
والرؤية المستقبلية لمكافحته

تمهيد وتقسيم:

أصبح موضوع الفساد هو الشغل الشاغل لكل مصري، خصوصاً بعد ثورة ٢٥ يناير، ولم يعد الحديث عن الفساد مقصوراً على طبقة من المثقفين والصحفيين وغيرهم من المهتمين بالشأن العام، بل أصبح الموضوع محل نقاش العامة والخاصة على السواء(١).

تمثل قضية الفساد Corruption في وقتنا الحاضر إحدى القضايا الهامة التي لاقت اهتماماً متزايداً من جميع دول العالم، فالفساد ظاهرة عالمية تنتشر في جميع الدول ولا يوجد فرق في هذا الشأن بين الدول المتقدمة والدول النامية حيث ينتشر الفساد في كل منها، إلا أنه يمارس على نطاق واسع في الدول النامية. كذلك لا توجد منظمة من المنظمات سواء كانت عامة أو خاصة إلا ويمارس بها قدر من الفساد، يتسع مداه أو يضيق حسب قوة أو ضعف نظم الرقابة الداخلية المطبقة في هذه المنظمات(٢).

فعندما تكون نظم الرقابة الداخلية المطبقة في أي منظمة من المنظمات ضعيفة، فإن الفساد يتعايش معها في اتحاد وثيق، ويتغذى على نقاط الضعف فيها، ويتسرب داخل فجواتها، ويستند إلى آليات وقيم هذه النظم ذاتها؛ لهذا تنجم معظم الممارسات الفاسدة في أي منظمة من المنظمات نتيجة استغلال نقاط الضعف الموجودة في نظم الرقابة الداخلية المطبقة بها، فالفساد يمثل ناتجاً

---

(١) حسين محمود حسن: دراسة تحليلية لأسباب الفساد في مصر قبل ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١، مركز العقد الاجتماعي، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء، القاهرة، ٢٠١١، ص٨.

(٢) د. عادل السن: مكافحة الفساد في الوطن العربي، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٩.

لهذه النظم الرقابية المطبقة في المنظمة ولا يمثل كياناً في حد ذاته؛ لهذا يجب إعادة النظر في هذه النظم وإعادة تصميمها بالصورة التي تمنع أو تحد من حدوث الممارسات الفاسدة التي تتغذى على ثغراتها.

والتأثيرات السلبية للفساد لا تقتصر فقط على مستوى المنظمة وإنما تؤثر أيضاً على المستوى القومي، فالفساد يمثل عائقاً أمام مسيرة التنمية الاقتصادية لأي دولة ويضعف الحافز على الاستثمار بها لأنه يؤدي إلى إعاقة التدفق الحر لرأس المال العالمي، وبالتالي انخفاض معدلات النمو، كما يؤدي الفساد إلى تراجع دور الدولة في مجال تأدية الخدمات العامة وتفاقم المشكلات الاجتماعية والاقتصادية مثل البطالة والفقر، كما أن الفساد يمثل مصدراً هاماً من مصادر غسل الأموال التي تربك الأسواق المالية أما على مستوى المنظمة فيؤدي الفساد إلى تبديد مواردها من خلال الاستخدام السيئ لها أو اختلاسها وانحرافها عن الاستخدامات المقصودة منها(١).

وقد تزايد الاهتمام بمحاربة الفساد في السنوات الأخيرة للأسباب الآتية:

١- انهيار النظام الشيوعي.

٢- زيادة هامش الديمقراطية.

٣- اهتمام المنظمات الدولية المانحة والقروض الميسرة بقضية الفساد.

٤- زيادة التأثير الاقتصادي المتبادل بين دول العالم.

٥- تأسيس منظمات عالمية لكشف ومحاربة الفساد (منظمة الشفافية العالمية).

سوف نتناول هذا المبحث في المطالب الثلاث الآتية :

المطلب الأول: مكافحة الفساد في مصر.

المطلب الثاني: أجهزة مكافحة الفساد في مصر.

المطلب الثالث: نحو رؤية مستقبلية لمكافحة الفساد في مصر.

---

(١) كيمبر لي آن: الفساد والاقتصاد العاملي، ترجمة: محمد جمال إمام، القاهرة، الهيئة العامة للكتاب، ١٩٨٦.

المطلب الأول

مكافحة الفساد في مصر

يستمد البعد القانوني لمكافحة الفساد أهميته من كون الفساد جريمة تفتقر غالباً إلى وجود "المجني عليه" كشخص طبيعي مثلما يوجد في الكثير من الجرائم الأخرى مثل القتل والسرقة. كما قد يغيب – في جرائم الفساد – الأذى الشخصي المباشر، الأمر الذي يلقي أعباءً على الشخص الذي تعرض للأذى في إثبات وقوعه، بالإضافة إلى الأعباء الملقاة على أجهزة الرقابة والتقصي والتحقيق لإثبات وقوع الأذى والجريمة استناداً إلى نص : لا جريمة بدون نص قانوني !

يضاف إلى ما سبق أن جرائم الفساد هي جرائم عرض وطلب، ومن ثم بها تستر وكتمان من جانب العارض والطالب، حيث يصعب الكشف عن الجريمة لوجود اتفاق ضمني بين الطرفين بالتستر وتأمين موقفيهما[(١)].

وهنا تبدو خطورة البعد القانوني في ظاهرة الفساد، حيث غالباً ما يتم إساءة استغلال النصوص القانونية واللوائح والإجراءات التنظيمية والالتفاف عليها لصالح جريمة الفساد، أو وضع وسن من اللوائح والقوانين ما يغطي على الجريمة.

في هذا السياق يمكن بيان ما تنتهجه الحكومة من سياسة تهدف من خلالها إلى إيجاد إطار مؤسسي صلب يضم الكثير من سلطات وهيئات مكافحة الفساد.

بالتالي وبناءاً على ذلك اتبعت مصر مجموعة من الإجراءات تهدف من خلالها إلى مكافحة الفساد.

---

(١) محمد أحمد صالح: التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد ٢٠٠٣، ص١٨؛ ذكي حنوش: مظاهر الفساد في السلوك اليومي للمواطن العربي، الأسباب والعلاج، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، ٢٠٠٣، ص٦.

أولاً : بدأت هذه الإجراءات بإعادة تعريف دور الدولة من منفذ إلى منظم ومراقب وواضع للسياسات، وما تبع ذلك من إصدار قانون الضرائب الجديد، وتبسيط التعريفة الجمركية، وإعداد قانون جديد يغير من دورة عمل منح تراخيص البناء، إضافة إلى إنشاء جهاز حماية المستهلك وإقرار قانون منع الممارسات الاحتكارية، فضلاً عن إعداد قانون الوظيفة العامة الجديد والذي يهدف إلى تطوير الخدمة المدنية ويحتوي على العديد من المبادئ الهامة في مجال المساءلة والمحاسبة، كما تم وضع مجموعة من التشريعات تضمن المزيد من الشفافية، بالإضافة إلى تبني برنامج لتنمية ثقافة التمسك بالحق لدى المواطنين.

وقد جاء على رأس هذه الخطوات صدور قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٧ بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الشفافية والنزاهة(١). وقد كانت هذه الخطوة بمثابة التفعيل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي وقعت عليها مصر بتاريخ ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، فقد تضمنت الاتفاقية في مادتها السادسة حث الدول على تدعيم منظومتها الوطنية للنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد وفقاً للمبادئ الأساسية لنظام الدول القانوني، كما تتولى هذه اللجنة منع الفساد بآليات ووسائل فعالة.

وتعتبر "لجنة الشفافية والنزاهة" لجنة دائمة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية حيث تختص باستكمال أعمال الوزارة في دراسة سبل واقتراح آليات وتعزيز ودعم الشفافية والمحاسبة ومكافحة الفساد بوحدات الجهاز الإداري للدولة والقطاعات الحكومية والعامة وذلك بالتنسيق والتعاون الكامل مع الأجهزة المعنية بالدولة، ومتابعة التزامات مصر الدولية في هذه المجالات.

هذا وتختص اللجنة في سبيل تنفيذ ما كلفت به، باقتراح إستراتيجية

---

(١) د. غادة موسى: دور لجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، من مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠.

قومية لمكافحة الفساد وآليات تفعيلها، إضافة إلى اقتراح الإطار المؤسسي والتشريعي لمحاربة الفساد، كذلك العمل على وضع المؤشرات والمعايير القومية الخاصة بقياس الفساد والتنسيق مع الجهات الدولية في هذا الشأن، بالإضافة إلى رصد حالات الفساد الإداري، واقتراح أولويات العمل لتحسين صورة ومركز مصر في المؤشرات الدولية واقتراح نظام فعال لخدمة المواطنين لتلقي الشكاوى وتوفير آلية للمتابعة مع الجهات المعنية، وتعمل اللجنة كنقطة اتصال مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية لتأكيد الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني والمجتمع الدولي، كما تعمل على نشر ثقافة مكافحة الفساد والإخبار عن الفساد (Whistle blowing) [١].

وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن لجنة الشفافية والنزاهة إنما تعمل جانباً إلى جنب مع الجهات الرقابية الأخرى في الدولة والتي يبلغ عددها ٣٣ جهة رقابية، يترأسها الجهات ذات الاختصاص المباشر والأصيل، والتي منها النيابة العامة – نيابة الأموال العامة، هيئة الرقابة الإدارية، النيابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، يلي ذلك الأجهزة ذات الأدوار المكملة كجهاز حماية المستهلك، جهاز حماية المنافسة والبنك المركزي، كما تلعب المؤسسات النيابية والقضائية والمجتمع المدني دوراً هاماً في مكافحة الفساد وذلك من خلال مجلسي الشعب والشورى والمجالس المحلية والمحاكم الجنائية ومجلس الدولة وكذا المجلس القومي لحقوق الإنسان.

هذا وللتقارير التي تصدرها لجنة الشفافية والنزاهة أهمية خاصة تتأتى من كونها تقارير حكومية تدين الحكومة، وهو ما يمثل دليلاً على أن الإصلاح قادم، وإن كان يسير ببطء شديد، والأمر يتوقف على مصداقية وجدية

---

(١) راجع : وزارة التنمية الإدارية، التقرير الثاني، المرجع السابق، ص٨.

J. Gould, The effects of Comuption on Administrative Performance Illustrations, From Developing Countries, World Bank Staff Working, Paper No. 580 (Washington D.C. World Bank, 1983).

المؤسسات والمنظمات والاتفاقات الدولية من جهة، وإصرار وعزم ومثابرة الأفراد والأحزاب والمؤسسات المعارضة بمصر على مواصلة الطريق من جهة أخرى.

وقد قرر التقرير الثاني والصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة في أغسطس ٢٠٠٨ بعنوان (أولويات العمل وآلياته)، أن للرقابة الشعبية أهمية خاصة في تحقيق الشفافية والنزاهة، لأنها الأقرب للمواطنين والأقدر على رصد اتجاهاتهم وآمالهم(١).

كما بين أن نظام خدمة المواطنين الإلكتروني تلقى ٤٥٠ شكوى في ٦ أشهر، إضافة إلى ٣٧٠ شكوى عن طريق التليفون المخصص لذلك وهو رقم ١٩٤٦٨.

كذلك شدد على أهمية تحقيق المزيد من المساءلة السياسية أمام السلطات الرقابية والتشريعية والشعبية، كما طالب بتوفير التدابير الأمنية والنظم الخاصة لحماية الأشخاص الذين يقومون بإبلاغ السلطات المعنية عن أفعال الفساد.

وأكد على أن وجود إعلام حر قادر على الوصول إلى المعلومات والكشف عنها يتوقف على تطوير وتحديث التشريعات المتعلقة بتنظيم الإفصاح وتداول المعلومات وتفعيل دور نقابة الصحفيين وتشجيع مشاركة النخب والمؤسسات بالمجتمع المدني ورفع الوعي لدى المواطنين بأسباب الفساد وأشكاله ومخاطره وأساليب مكافحته وإقرار التشريعات التي تؤكد حق الوصول إلى المعلومات ونشرها، وتفعيل ميثاق شرف العمل الصحفي من

---

(١) لجنة الشفافية والنزاهة: وزارة الدولة للتنمية الإدارية، التقرير السنوي الثاني: أولويات العمل وآلياته، أغسطس ٢٠٠٨.

خلال التحقيق والالتزام بموضوعية النشر[١].

بالتالي ووفقاً لما سبق عرضه يبرز الدور الذي لعبته مصر في مكافحة تفشي ظاهرة الفساد الإداري في المجتمع، وذلك سواء على المستوى التشريعي بتطوير واستحداث التشريعات والقوانين التي تواكب ما تتسم به الجرائم في العصر الحالي من الذكاء أو من خلال ابتكار آليات جديدة لمكافحة الفساد في مصر، وتفعيل مجال عمل آليات مكافحة الفساد الموجودة بالفعل، هذا بالإضافة إلى إيجاد مساحة عمل مشتركة مترابطة تعمل من خلالها كافة الآليات جنباً إلى جنب تحت إشراف الحكومة والمجتمع المدني[٢].

ثانياً : لم يتعامل المشرع المصري في السياسة التشريعية لم يتعامل مع الفساد كجريمة مستقلة باعتبار ما يحمله المصطلح من مرونة تتجافى مع عمومية وتجريد القاعدة القانونية ليرى المشرع المصري الفساد بمثابة مؤشر بالسالب لقياس مدى فعالية إدارة الدولة لمؤسساتها ومن ثم حرصه على وضع آليات قانونية لمكافحة الفساد باعتبارها خلفية واحدة ضمن هيكلية إدارية موازية لمنظومة مسائلة ذات شقين جنائي وتأديبي على شتى المستويات داخل الأجهزة الإدارية عبر الرقابة الذاتية داخل أجهزة السلطة الواحدة والرقابة الخارجية لكل سلطة على أخرى والمتبادلة بين السلطات الدولة الثلاث[٣] ومن بين أبرز القوانين الخاصة بمكافحة الفساد.

---

(١) راجع : صدور التقرير الثاني عن مكافحة الفساد في مصر، www.swissinfo.org ، ديسمبر ٢٠٠٠، الورشة التحضيرية لمكافحة الفساد بالمتحدة الأمم تقرير رقم A/CONF.187/1/19 ص٧-٨.

Drug Money Laundering, Banks and Foreign Policy, USA Senate Foreign Relation, Committee, Subcommunittee on Narcolies (Feb 1990)

(٢) Theobald, corruption, Development and Underdevelopment (Durham, North Carolina, Duke University Press, 1990), pp. 23-67.

(٣) الشبكة العربية لمعلومات حقوق الإنسان http://www.hrinfo.net

قانون مكافحة غسل الأموال[1]:

صدر القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ بمكافحة غسل الأموال في مصر في ٢٢ مايو من العام نفسه، وينص القانون على حظر كل سلوك ينطوي على اكتساب الأموال أو حيازتها أو التصرف فيها أو إدارتها إذا كانت متحصلة من جريمة متى كان القصد من هذا السلوك إخفاء المال أو تمويه طبيعته، ويقضي القانون بإنشاء وحدة مستقلة بالبنك المركزي المصري لمكافحة غسل الأموال وتختص بتلقي الإخطارات الواردة ممن المؤسسات المالية عن العمليات التي يشتبه في أنها تتضمن غسل أموال، وعلى الوحدة إنشاء قاعدة بيانات لما يتوافر لديها من معلومات.

وأن تضع الوسائل الكفيلة بإتاحتها للسلطات القضائية لتطبيق أحكام هذا القانون[2].

ووفقاً للتقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة التابعة لوزارة التنمية الإدارية فإن ترتيب المجالات الأكثر عرضه للفساد في مصر كالتالي :

- المدفوعات غير المبررة للحصول على الخدمات والتراخيص.
- الضرائب/الجمارك.
- تدوين ورفع المخالفات بأنواعها.
- الإهمال واللامبالاة في إدارة المرافق العامة.
- التوظيف الحكومي.
- المشتريات الحكومية.

ويتضح مما سبق تشعب مجالات الفساد في مصر بين المالي والإداري بشكل أساسي وتعرض السطور التالية من الدراسة للجهود المصرية

---

(١) د. السيد أحمد علام: البيئة القانونية المقاومة للفساد المالي في مصر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، القاهرة، ٢٠ أبريل ٢٠١٣.

(٢) نص القانون رقم ٨٠ لسنة ٢٠٠٢ الصادر من مجلس الشعب المصري.

في مكافحة الفساد المالي[1].

تأهلت مصر في ٣١ يناير ٢٠٠٥ للمشاركة في المعيار الخاص لنشر البيانات التابع لصندوق النقد الدولي، ويعكس هذا المعيار الممارسة الدولية الفضلى في مجال الإحصاءات الاقتصادية والمالية، وأصدرت مؤسستا "موديز" و"ستاندر اند بوورز" تقييماً للسندات في مصر، وكان ديوان الجهاز المركزي للمحاسبات، الذي ألحق بمكتب رئيس الجمهورية منذ صدور القرار رقم ١٥٧ لعام ١٩٩٨، مشاركاً بفاعلية في جهود الحكومة الساعية إلى تخصيص القطاع العام والعمل على تحقيق الشفافية المالية، ومع أن "الجهاز المركزي للمحاسبات" هيئة مستقلة من الناحية النظرية تم تأسيسه بموجب القانون رقم ٥٢ لعام ١٩٤٢ (١٧ آب/أغسطس) يرفع تقاريره إلى مجلس الشعب، فإنه لا يستطيع تنفيذ تقاريره أو توصياته بشكل مستقل، لكن تقارير هذا الديوان السنوية توفر معلومات قيمة حول أنماط الاتفاق الحكومي، على الرغم من أن هذه المعلومات لا تتوفر إلا لعدد مختار من الصحافيين وغيرهم ممن يمكنهم الإطلاع على الوثائق البرلمانية. ويسمى رئيس الجمهورية رئيس ديوان المحاسبة المركزي ويوافق مجلس الشعب على تعيينه، ولا يمكن إعفاءه من منصبه غلا بقرار من رئيس الجمهورية. ويمكن للديوان التحقيق في أوضاع الاتحادات والنقابات ووسائل الإعلام والأحزاب السياسية، والأجهزة الحكومية وأي منشآت عامة، لكنه لا يستطيع الإشراف على شركات القطاع الخاص أو التحقيق في أوضاعها إلا في حال امتلكت الحكومة ٢٥% من رأسمالها أو أسهمها.

وعلى صعيد متصل ينطبق "قانون تنظيم المناقصات والمزايدات" رقم ٨٩ لعام ١٩٩٨ بوجه عام على جميع المناقصات والمشتريات العامة. وابتداء من عام ٢٠٠٣ تولت "المؤسسة العامة للخدمات الحكومية" المسؤولية عن

---

(١) انظر برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (مصر)، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.
http://www.pogar.org/arabic/countries/country.asp?cid=19.

جميع "مناقصات المشتريات العامة" نيابة عن خمس وزارات، بما فيها وزارتي المالية والتجارة والصناعة، وعملت على تطوير قاعدة بيانات وطنية للموردين لهاتين الوزارتين من أجل تطبيق هذا النظام على الوزارات الأخرى(١).

وصدر القانون رقم ٨٠، وهو أول تشريع مصري لمكافحة غسل الأموال، في ٢٢ مايو ٢٠٠٢، ونص القانون على إنشاء وحدة خاصة شبه مستقلة في البنك المركزي لمكافحة عمليات غسل الأموال والتحقيق فيها، على أن تقوم هذه الوحدة بالتحقيق في أي نشاط مشبوه في أي مؤسسة مالية، وتتقاسم المعلومات بخصوصه مع مكتب النائب العام، جميع المؤسسات المالية ملزمة قانونياً بإبلاغ وحدة مكافحة غسل الأموال بأي سلوك مثير للشكوك وبأي معاملات أو صفقات مالية مشبوهة، ونتيجة لنشاط مكافحة غسل الأموال هذا أعلنت "فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية للشرق الأوسط وشمال أفريقيا"، وهي الهيئة العالمية التي تقود الحملة الهادفة إلى حماية النظام المالي والعالمي من عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، إزالة اسم مصر من قائمة "الدول والمناطق غير المتعاونة" في فبراير ٢٠٠٤.

ومن ناحية أخرى يتكون القطاع المصرفي من البنك المركزي ومن بنوك عامة كبرى، ومن العديد من البنوك المشتركة ومن البنوك التجارية الخاصة. والبنك المركزي المصري، الذي أسس سنة ١٩٦٠، مؤسسة عامة مستقلة ذاتياً وقانونياً، ومن مسئوليات البنك إصدار الأوراق النقدية، وصياغة السياسة النقدية، والمحافظة على استقرار الجنيه المصري، وإدارة احتياطي الدولة من الذهب، والرقابة على البنوك، وإدارة ديون الحكومة(٢).

---

(١) د. حسنين المحمدي بوادي: الفساد الإداري لغة المصالح، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص١٣؛ أ. محمد عادل التريكي: من أجل مكافحة الفساد الإداري والمحافظة على المال العام، www.trik.makloobbog.com ياسر خالد بركات الوائلي: الفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه www.amabaa.org

(2) Barr, Werner & McDonald, Curt (1998): "A return to the past ? Brazil's Privatization of public Utilities. The case of the electric power sector", Wuartely Review of Economics and Finance, Fall, Vol. 38, No. 3, pp. 305-523.

وأصدر البنك المركزي في ٢٨ مايو ٢٠٠٣ "قانون النظام المصرفي والعملة "كبديل من وثائقه التأسيسية السابقة كرد على سلسلة من القروض من غير ضمانات بملايين الدولارات حصل عليها رجال أعمال ومسؤولون كبار. ويفرض القانون الجديد شروطاً أشد على رأس المال المدفوع، ومجموعة مبادئ أو قواعد أخلاقية وضعت من أجل كبح تدفق الأموال من النظام المصرفي، شارك البنك المركزي المصري في شباط/فبراير ٢٠٠٥ في عمليات التفاوض بين عدد من أصحاب الديون المتعثرة والمشكوك في تحصيلها والمصارف الدائنة. وتبلغ الديون المتعثرة لدى القطاع المصرفي نحو ٧٠ مليار دولار أمريكي تشمل ديون شركات قطاع الأعمال العام، وأصدر البرلمان المصري "القانون المصرفي الموحد" (رقم ٢٠٠٤/١٠١) الذي أعطى البنك المركزي سلطة إشرافية أوسع لضبط عمليات الإقراض غير المدروسة والمتهورة، فقد طفت على السطح عدة فضائح مصرفية منذ سنة ٢٠٠١ يتعلق معظمها بتقديم قروض من غير ضمانات لرجال أعمال متنفذين والمسؤولين حكوميين(١)، واعتباراً من سنة ٢٠٠٣ تم تحويل كل قضية من هذه القضايا إلى المحاكم التي أصدرت أحكاماً قاسية بالسجن على الذين تمت إدانتهم، ويقدر العجز عن تسديد القروض بين عامي ١٩٩٩ و٢٠٠٣ بين ٨ و١٠ مليارات دولار أمريكي أو ١٠% من الناتج المحلي الإجمالي سنوياً، وتمنع القوانين الجديدة إقراض أكثر من ٣٠% من أساس أسهم أي بنك لعميل واحد، كما تفرض على البنوك الاحتفاظ برأسمال يغطي ما لا يقل عن ١٠% من أصولها المعرضة للمخاطرة او المجازفة، وتجعل هذه القواعد الجديدة النظام المصرفي

---

(١) الويسف، يوسف خليفة: "الفساد الإداري والمالي: الأسباب والنتائج وطرق العلاج"، مجلة العلوم الاجتماعية، المجلد ٣٠، العدد ٢، ٢٠٠٢، الكويت، مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت.

المصري متماشياً مع المعايير الدولية مثل اتفاق بازل لعام ١٩٩٧م[(١)].

ومن الجهود المصرية في مكافحة الفساد أيضاً[(٢)]:

- إعادة تعريف دور الحكومة من منفذ إلى واضع سياسات ومراقب وتفعيل دور القطاع الخاص لتقديم الخدمات وتفعيل دور المجتمع المدني.
- تبسيط التعريفة الجمركية واختصار دورة العمل للإفراج الجمركي وهو ما يتوقع ظهور أثره في قياس المؤشرات في العام الحالي.
- قانون الضرائب الجديد واعتماد أسلوب الفحص بالعينة وهو ما يتوقع ظهور أثره في قياس المؤشرات في العام الحالي.
- إعداد قانون الوظيفة العامة يحوى العديد من المبادئ الهامة في مجال المساءلة والمحاسبة.
- البدء في إتاحة المناقصات على الإنترنت (بالتعاون بين وزارة المالية ووزارة الدولة للتنمية الإدارية).
- إعداد كتيب ملزم لكل الجهات الحكومية فيما يخص المشتريات الحكومية بالتعاون مع وزارة المالية والبنك الدولي.
- إعداد قانون جديد للبناء يغير من دورة عمل منح تراخيص البناء.

يجرم القانون المصري ويعاقب على كل ما يتصور أن يمثل جريمة فساد، بل والإضافة إلى ذلك يتسم أحياناً بإتباع سياسة عقابية مغلظة في هذا الشأن، وباعتبار أن ترسانة التشريعات الوطنية لا تنطوي على قانون واحد، فإننا سوف نعرض لأبرز مظاهر مقاومة مصر للفساد من خلال مختلف

---

(١) د. حنان سالم: ثقافة الفساد في مصر، دراسة مقارنة للدول النامية، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣م، ص١٧٢ وما بعدها، لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثاني، المرجع السابق، ص٥.

(٢) التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، ٢٠٠٧/٢/٧م.

تشريعاته[1]، وذلك على النحو التالي :

١- قانون العقوبات، وقانون الإجراءات الجنائية المصري :

ابتداءً تجدر الإشارة إلى أن مصر قد وقعت على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٩ ديسمبر ٢٠٠٣، الأمر الذي جعلها ملتزمة بالعمل على مواءمة تشريعاتها الوطنية مع ما استحدثته هذه الاتفاقية من أحكام.

هذا وقد جاء قانون العقوبات على نحو يتفق مع ما قررته الاتفاقية المشار إليها سلفاً، فقد انطوى على تجريم كل ما يمثل مظهراً من مظاهر الفساد، ذلك أن كل ما يمثل تلاعب أو اعتداء على المال العامي عد جريمة[٢].

وتتركز المظاهر القانونية لمكافحة الفساد في هذا الصدد تحت مجموعة من الجرائم هي :

- جريمة الرشوة وملحقاتها، والتي جرمها المشرع المصري في المواد من ١٠٣-١١١ من قانون العقوبات.

تعد جريمة الرشوة[٣] من أبرز مظاهر الفساد في المجتمع، لذلك عمل المشرع على تجريمها في كافة صورها وأشكالها، فقد قام بتجريم كل من :

- الطلب والأخذ والقبول.
- العطية أو الوعد بها.
- المكافأة اللاحقة.
- الاستجابة لرجاء أو توصية أو وساطة.

إضافة إلى ذلك جرم المشرع ما يعرف باستغلال النفوذ، وجعل مرتكب هذه الجريمة في حكم المرتشي.

---

(1) Cart Johnson, Russian Organized Crime, Colorado: Westview Press, 1995, p. 18. UN Doc E/CN 15/1993/4-14.

(٢) د. أحمد فتحي سرور: الوسيط في قانون العقوبات، القسم العام، دار النهضة العربيـــة، القاهرة، ١٩٩٦م، ص٢١٥.

(٣) د. أحمد رفعت خفاجي: جريمة الرشوة في التشريع المصري، رسالة دكتوراه، كليـــة الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٧م، ص١٣٦.

هذا ولم يقتصر المشرع على تجريم الرشوة في القطاع العام، بل جرم هذا الفعل عند وقوعه من المستخدمين العاملين في المشروعات الخاصة، كذلك يعتبر هذا العمل جريمة عند ارتكابه حتى في محيط الإدارات الخاصة، وهي الهيئات والشركات التي أعطى لها النظام القانوني دوراً هاماً بالنسبة للنشاط الاقتصادي والاجتماعي ولكن لم يعتبرها جهات أو هيئات عامة نظراً لطبيعتها الخاصة.

كذلك يعتبر المشرع مجرد عرض الرشوة جريمة، كما جرم عرض الوساطة أو قبولها لما يشكله من اتجار في الوظيفة العامة.

(ب) جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر والتي جرمها المشرع بالمواد ١١٢-١١٩ من قانون العقوبات.

تشمل هذه المواد تجريم اختلاس المال العام، جريمة الاستيلاء على المال العام أو تسهيل ذلك[١]، إضافة إلى ذلك تعتبر هذه الأفعال جريمة عند وقوعها في إطار شركات المساهمة، كمنا تشمل جريمة الغدر أو ما يعرف بطلب أو أخذ غير المستحق، إضافة إلى أن التربح يعد جريمة كذلك يعتبر المشرع الإضرار سواء أكان عمدي أو غير عمدي بالمال العام جريمة[٢].

هذا وقد وضع تدرجاً واسعاً للعقوبات على الجرائم السابق ذكرها بدءاً بالحبس والغرامة وصولاً إلى السجن المشدد والمؤبد[٣].

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن المشرع المصري بموجب المادة ١٠٧ مكرر من قانون العقوبات قد قرر مانع عقاب للراشي والوسيط في حالة

---

(١) د. نائل عبدالرحمن صالح: الاختلاس، دراسة تحليلية، دار الفكر للطباعة والنشر، ط٢، ١٩٩٦م، ص٢٠؛ د. محمد ذكي أبو عامر: قانون العقوبات "القسم الخاص"، ص١٥٩.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: الاعتداء على مال القطاع العام، بحث ميداني، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، كلية الحقوق، العدد ٢، سنة ١٩٧٤م، ص٩٩.

(٣) د. حسن صادق المرصفاوي: جرائم المال العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، بدون سنة نشر، ص٣٦.

إخباره السلطات بالجريمة أو اعترافه بها. وقد خول المشرع الراشي والوسيط مكنة إخطار السلطات جميعها بالجريمة مما يعني امتداد هذه المكنة للمذكورين حتى صدور حكم بات في الجريمة.

ونحن نرى بذلك ما تنطوي عليه هذه المادة من مزية للراشي والوسيط على نحو يشجع كل منهما على الإبلاغ عن هذه الجريمة مما يحد من انتشارها.

هذا وقد قررت المادة ١٥ من قانون الإجراءات الجنائية بموجب الفقرة الثالثة منها أنه لا تبدأ المدة المسقطة للدعوى الجنائية في الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات والواقعة من موظف عام إلا من تاريخ انتهاء الخدمة أو زوال الصفة ما لم يبدأ التحقيق فيها قبل ذلك، يعني ذلك أن المشرع المصري قد انتهج نهجاً قائماً على إتباع سياسة تقادم طويلة فيما يتعلق بجرائم الموظف العام وهو ما يتفق مع ما قررته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب المادة ٢٩ منها والتي قررت اعتبار التقادم فترة طويلة.

٢- القوانين الخاصة بتوظيف الأموال :

إن القوانين التي قننت كيفية توظيف الأموال وضعت شروطاً واضحة المعالم بالأغراض التي تستطيع الشركات التحرك في إطارها وبما لا يتعارض مع أحكام قوانين البنوك والائتمان ونشاطها[١].

هذه القوانين هي ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والقانون ١٥٩ لسنة ١٩٧٥ والقانون ١٤٦ لسنة ١٩٨٨.

يعرف القانون الأول رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والثاني ١٥٩ لسنة ١٩٧٥ شركات توظيف الأموال بأنها الشركات التي تقوم بتوظيف أموال مساهميها

---

(١) د. محمد بشارة عبدالرحمن: الفساد الإداري، الشارقة، مركز بحوث شرطة الشارقة، ١٩٩٩م، ص٣٦.

وليس المودعين لديها في أكثر من نشاط اقتصادي، بينما حظر القانون الثالث على غير البنوك القيام بجمع الودائع من الجمهور.

يجرم القانون ١٩٨٨/١٤٦ أي دعوة للجمهور للاكتتاب العام أو الودائع بأي صورة أو تحت ستار أي من المسميات قبل الحصول المسبق على موافقة الهيئة العامة لسوق المال ووزير الاقتصاد وذلك بشروط وضوابط معينة.

وإذا رجعنا للقانون رقم ١٩٧٤/٤٣، نجد المادة ٣ من القانون قد حددت الأغراض التي تستثمر في مجالاتها الأموال المكتتب بها.

بالتالي وفقاً لهذه القوانين تعد العلاقة واضحة بين المستثمر والمدخر وشركة توظيف الأموال وهي أن تكون علاقة مساهمة في رأس المال في التأسيس والاكتتاب في الشركة وليس بإيداع المدخرات لديها لاستثمارها بمعرفة أصحاب الشركة.

هذا ويجرم قانون الشركات رقم ١٩٨١/١٥٩ بصراحة لا تشوبها الشبهات القيام بأنشطة الادخار أو تلقي الودائع أو استثمار الأموال لحساب الغير، ويستند في هذا التجريم أساساً إلى قانون البنوك والنقد الصادر عام ١٩٧٦ الذي يحظر على أية مؤسسة قبول الودائع تحت الطلب أو التعامل في النقد الأجنبي خارج الجهاز المصرفي.

وقد حددت تلك القوانين تعامل الشركات في النقد الأجنبي، فقد سمحت المادة (١٤) من القانون ١٩٧٤/٤٣ أن يكون لها الحق في إمساك حسابات بالنقد الأجنبي بشرط أن تكون هذه الحسابات مفتوحة طرف أحد البنوك المصرية الخاضعة للبنك المركزي.

وقد جاء القانون ١٩٨٨/١٤٦ في شأن الشركات العاملة في مجال تلقي الأموال بعدة أحكام، أهمها أنه يحظر على أية شركة أياً كان شكلها أن تتلقى أموالاً من الغير لتوظيفها أو استثمارها أو المشاركة بها طالما لم تتخذ شكل شركة للمساهمة، كما حظر على غير الشركات المساهمة إحداث

الاكتتاب العام أن توجه دعوة للجمهور بأي وسيلة(١).

وتضمن هذا القانون عدة جزاءات على مخالفة أحكامه منها ما هو ذو طبيعة مدنية ومنها ذو طبيعة جنائية والذي يشمل السجن والغرامة كعقوبات أصلية، إضافة إلى ذلك تنص المادة ٢٦ من القانون على الجزاءات الإدارية المتمثلة في الحرمان من مزاولة المهنة مدة لا تزيد على ثلاث سنوات وحظر مزاولة النشاط الاقتصادي مدة لا تزيد على ثلاث سنوات، كما أجاز القانون لوزير الاقتصاد استصدار قرار بشطب قيد الشركة بعد موافقة مجلس إدارة الهيئة العامة لسوق المال إذا أثبت مخالفة الشركة لأحكام القانون ١٤٦/١٩٨٨.

٣- القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧، بإصدار قانون ضمانات وحوافز الاستثمار

ينظم هذا القانون عمل الشركات والمنشآت في مجال الاستثمار الخاص ومشاركتها في عملية التنمية الاقتصادية. هذا القانون في مجمله يشجع عمل مختلف الشركات في مختلف مجالات الاستثمار، إلا أنه يخول للجهات الإدارية المختصة متابعة عمل تلك الشركات، بما يضمن حسن سير العمل فيها بعيداً عن مجالات سوء استغلال أنشطتها، وبما يحد من ارتكاب أفعال تسيء إلى عملية التنمية الاقتصادية(٢).

٤- القانون رقم ٥٤/١٩٦٤ بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية والقانون رقم ١٤٤/١٩٨٨ بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات :

تلعب الرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات دوراً أصيلاً

---

(١) راجع المستشار/ مصطفى مجدي هرجة: جرائم الرشوة، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٩٠م، ص٣؛ د. أحمد أنور محمد، المرجع السابق، ص١٦٣ وما بعدها.

(2) The Draft United Nations Convention Against Organized Crime Fifth United Nations Congress on prevention of Crime and The Treatment of Offenders, Geneva, 1-12 Sep. 1975, Report Prepared by The Secrelariat, (Changes in Forms and Dimensions of Criminality – Transnational and National Crime as a Business Organized Crime, White Collar Crime and Corruption) (U.N. Doc. A/CONF. 58/3-1975).

ورقابي على أعمال الجهات الإدارية المختلفة بالدولة، فهذه الجهات ذات اختصاص مباشر وأصيل في الدولة، بالتالي جاءت هذه التشريعات لتنظم عمل كل منهما، كذلك تحدد الضوابط المناسبة لعمل كل منهما وتحدد اختصاصاتها على نحو تفصيلي وواضح.

٥- قانون الكسب غير المشروع رقم ١٩٧٥/٦٢ :

بين هذا القانون تفصيلاً الفئات الخاضعة له، كذلك بين الفئات المعنى بها فحص إقرارات الذمة المالية وكيفية تشكيلها مبيناً كافة ما يتعلق بها تفصيلاً. هذا وقد تم إنشاء جهاز الكسب غير المشروع بموجب القانون رقم ١٩٨٠/٩٥[١].

٦- قانون حماية المستهلك رقم ٢٠٠٦/٦٧:

حدد هذا القانون كافة الإجراءات الخاصة بتقديم الشكاوى وفحصها التصرف فيها تفصيلاً، وذلك على النحو الذي ييسر على المواطن حماية حقه، وإبداء رأيه فيما يتضرر منه[٢].

٧- قانون الضريبة على الدخل الجديد رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥[٣]:

تقوم العلاقة الجديدة مع مصلحة الضرائب العامة على مبدأ الثقة المتبادلة بين الممول والمصلحة، ويأخذ القانون بالمبادئ الآتية:

١- الأخذ بنظام الفحص بالعينة، ويكون الإقرار الضريبي نهائياً لا يحتاج إلى فحص من المصلحة.

---

(١) د. فؤاد جمال: الكسب غير المشروع، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٨م.

(٢) د. شريف لطفي: حماية المستهلك في اقتصاد السوق، مقال بمجلة مصر المعاصرة، ٦ فبراير ١٩٩٢م، ص١٥..

(٣) شرح قانون الضريبة على الدخل الجديد الصادر بالقانون رقم ٩١ لسنة ٢٠٠٥ مقارناً بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ وعلى ضوء آراء الفقه وفتاوى مجلس الدولة وأحكام القضاء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ٢٠٠٦.

٢- يكون الفحص بالعينة بناءً على أسس لاختيار الإقرارات.
٣- تلتزم المصلحة بمعايير المحاسبة المصرية عند تحديد الربح، ولا يجوز إهدار أي دفاتر أو بنود تكلفة دون سند في هذه المعايير.
٤- تكون لجان الطعن مستقلة عن مصلحة الضرائب يرأسها مستشار من وزارة العدل ويضمن تمثيلاً عادلاً للمصلحة ولمنظمات الأعمال.
٥- التمييز الصريح بين التهرب الضريبي والتأخير في الالتزام الضريبي.
٦- إقرار عفو ضريبي خاصة لأصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة بحيث يقبل تسجيل أي ممول وتعتبر سنة التسجيل هي سنة بدء النشاط دون المساءلة عن الماضي وإجراء عفو ضريبي شامل للقضايا والمنازعات مع الممولين بحيث تسمح للممول بسداد نسبة من المبلغ المتنازع عليه مقابل إنهاء النزاع.

إن ما سبق عرضه إنما هو وارد على سبيل المثال وليس الحصر، ذلك أن مختلف القوانين الوطنية تعمل ضمن منظومة متكاملة للحد من ظواهر الفساد المختلفة، ذلك أن التوجه السليم لمقاومة الانحرافات المالية والإدارية يتم من خلال تعديل نظم الجزاءات وقواعد التأديب في الوظيفة العامة، على نحو يضمن تحقيق الردع الكافي ومقاومة الانحرافات، وذلك بتشديد العقوبات عن المخالفات الناشئة عن الإهمال التراخي في إدارة المرافق العامة من ناحية، وتشجيع مشاركة الجميع، على نحو يشمل المواطنين في مراقبة السوق والإبلاغ عن أي مخالف أو منحرف مهما كان مركزه وقربه ممن مراكز صنع القرار.

وتعد هذه الخطوة تنفيذاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي تتضمن في المادة (٦) منها حث الدول على تدعيم منظوماتها الوطنية للنزاهة والشفافية ومحاربة الفساد بهيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، تتولى منع الفساد بوسائل، مثل: تنفيذ السياسات المشار إليها في هذه الاتفاقية، والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها،

زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها، منح الهيئة أو الهيئات المشار إليها ما يلزم من الاستقلالية، لتمكينها من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة. وبالإضافة إلى توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم(١).

هذا إلى جانب بعض المواثيق واتفاقيات دولية أخرى مثل :

- ميثاق الاتحاد الأفريقي لمنع ولمكافحة الفساد والتي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في ٢٠٠٣/٧/١٢ تم التوقيع عليها ولم يصدق عليها البرلمان المصري بعد.
- ميثاق الأوروبي الخاص بالقانون الجنائي المتعلق بالفساد (CEO).

المطلب الثاني

أجهزة مكافحة الفساد في مصر

تتعدد الأجهزة المصممة للتعامل مع الفساد في القطاعين العام والخاص والجهاز الإداري للدولة(٢)، بعض هذه الأجهزة لها اختصاص مباشر وضمني، والبعض الآخر يلعب دوراً تكميلياً، وتشمل قائمة أجهزة مكافحة الفساد في مصر ما يلي(٣):

---

(١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، مركز العقد الاجتماعي، وحدة البحوث، د. حسين محمود حسن، ص٣٤.

(٢) بوابة مكافحة الفساد في الأعمال، مبادرة مكافحة الفساد العام، تقرير مصر، صفحة الإنترنت.
www.business-anti-corruption.com/index.php?id-649.

(٣) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة بعنوان "أولويات العمل وآلياته" وزارة التنمية الإدارية، ص١٢، صفحة الإنترنت.
www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-7175AE7B4A52/ 1731/ TIC-Report2-v32.pdf.

أولاً : هيئة الرقابة الإدارية[١]:

تعتبر هذه الهيئة هي جهاز الرقابة في مصر المسلط لمكافحة الفساد[٢]، وقد تأسست سنة ١٩٦٤ بصفتها منظمة مستقلة تابعة لرئيس الوزراء بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤، وقد تم تجميد أنشطتها سنة ١٩٨٠، ثم أعيدت مرة أخرى سنة ١٩٨٢، والهيئة مسؤولة عن اكتشاف ومكافحة الفساد في الحكومة، وقطاع الأعمال العام، والقطاع الخاص الذي يشارك في تنفيذ العمل العام من خلال ممارسة جميع أنواع الرقابة (المالية والإدارية والتقنية والجنائية، وهي أيضاً مسؤولة عن ضمان تنفيذ القوانين السارية، والنظم واللوائح النافذة) [٣]. ولكن هذه الهيئة تعاني من عدد من أوجه القصور، فهي مثلاً تحتاج استصدار إذن رئاسي حتى تستطيع إلقاء القبض على مسؤول مشتبه به[٤]. كما تفتقر الهيئة إلى الاختصاص في التحقيق بشأن الاتهامات بالفساد ضد بعض الفئات من موظفي الدولة[٥]. وتنفذ الهيئة مهامها من خلال أربعة قطاعات رقابية مركزية، وقطاعين إقليميين، وأربعة قطاعات مساعدة[٦].

---

(١) هيئة الرقابة الإدارية .www.rekaba.com/english/chairman.html

(٢) منظمة فريد هاوس
www.freedomhouse.org/template.cfm?ccrountry=154%ccpage=37&edition=8&page=140&section=84

(٣) المصدر السابق.

(٤) بوابة مكافحة الفساد في مجال الأعمال ، الملف القطري لمصر، مبادرات مكافحة الفساد العامة:
www.business-anti-corrutpion.com/index.php?id-649

(٥) منظمة فريدم هاوس
www.freedomhouse.org/template.cfm?ccrountry=154%ccpage=37&edition=8&page=140&section=84

(٦) هيئة الرقابة الإدارية .www.rekaba.com/english/chairman.html

ثانياً : هيئة النيابة الإدارية[1]:

تخضع لقانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨، والذي يفوضها في متابعة جميع الموظفين الحكوميين والتحقيق معهم على جميع المستويات، "ويدعم الهيئة عدد كبير من العاملين، وتتولى التحقيق في العديد من الجرائم الإدارية والمالية، كما أن لها سلطة تسليم مرتكبي الجرائم إلى المحاكم الجنائية. تقوم هيئة النيابة الإدارية أيضاً بآلية رفع التقارير الداخلية، حيث يمكن من خلالها للمسؤول الحكومي توجيه شكواه، أو رفع تقرير عن الفساد".

ثالثاً : الجهاز المركزي للمحاسبات:

إن الجهاز المركزي للمحاسبات يعد واحداً من الأعمدة الهامة في نظام النزاهة الوطنية في مصر، وتتمثل علاقته الأساسية وتفاعله الرئيسي مع رئيس الجمهورية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، في حقيقة الأمر، ينظر إلى الجهاز المركزي للمحاسبات على أنه جهة المراقبة الأساسية على السلطة التنفيذية والقطاع العام، ولطالما أشارت تقاريره إلى أوجه القصور في أداء السلطة التنفيذية، إلا أن آلية المتابعة كانت دائماً تعتبر غير كافية، لقد اقتصرت العلاقة مع السلطة التشريعية على تقديم التقارير الدورية على النحو المبين في

---

(١) نصت المادة الثالثة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية على أنه: مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكاوى والتحقيق تختص النيابة الإدارية بما يلي:

- إجراء الرقابة والتحريات اللازمة للكشف عن المخالفات المالية والإدارية.
- فحص الشكاوى التي تحال إليها من المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.
- إجراء التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها، ويجب إرسال إخطار إلى الوزير أو الرئيس الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه وذلك فيما عدا الحالات التي يجرى فيها التحقيق بناءً على طلب الوزارة أو الهيئة التي يتبعها الموظف.

القانون حول مهام الجهاز، ولكن لم يكلف مجلس الشعب الجهاز بإعداد أية تقارير خاصة.

رابعاً : الإدارة العامة لشرطة التحقيق في جرائم الأموال العامة:

أصدرت وزارة الداخلية في ١٢ يونيو سنة ١٩٥٣ قراراً بتأسيس مكتب معني "بمكافحة جرائم تزوير النقود" تابع لإدارة الأمن العام، وفي سنة ١٩٦٣ تأسست وحدة معنية بمكافحة تهريب الأموال داخل هيكل هذا المكتب، وفي سنة ١٩٦٥ صدر قرار وزاري لتغيير اسم المكتب إلى "شعبة مكافحة تزييف النقود والتدليس والتهرب الضريبي". وفي سنة ١٩٧٢ رفع قرار وزاري آخر مستوى هذه الشعبة إلى إدارة باسم "إدارة مكافحة جرائم الأموال العامة"؛ ثم تأسست شعبة جديدة كجزء من المشروع"، في حين استمرت الإدارة في انتسابها إلى إدارة الأمن العام. وفي سنة ١٩٧٩ انتسبت هذه الإدارة إلى قطاع الأمن الاقتصادي، إلى أن صدر المرسوم الرئاسي سنة ١٩٨٤ بإنشاء "الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة"، وفي سنة ١٩٨٥ صدر القرار الوزاري رقم ١٦٧ بتنظيم الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة(١).

وينظم عمل هذه الإدارة القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ بإصدار قانون سلطة الشرطة(٢)، وهي مسؤولة عن عدد من المهام المعنية بمواكبة التطورات في مجال مكافحة الجرائم الاقتصادية التقليدية والحديثة، ومع أنه هناك مجال لتحسين الجهود المبذولة من قبل الإدارة، فهي تسعى جاهدة لكي تحول دون

---

(1)www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/historicaldevelopment
www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/historicaldevelopment

(٢) التقرير الثاني الصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة "أولويات العمل وآلياته" وزارة التنمية الإدارية :
www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-717AE7B4A52/1731/TIC-Report2-v32.pdf.

التأثير السلبي لتلك الجرائم على مناخ الاستثمار، فالهدف الذي وضعته الدولة من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وجذب الاستثمارات الدولية لم يتحقق بعد، بيد أن تلك الجهود التي تقوم بها الإدارة تسير في طريق تحقيق ذلك الهدف(١).

خامساً : جهاز الكسب غير المشروع(٢):

نظم القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ أحكام الكسب غير المشروع، وتم إنشاء إدارة الكسب غير المشروع بوزارة العدل بموجب هذا القانون(٣). ولها سلطة التحقيق في الدخل غير المشروع المشتبه به. يطلب من المسؤولين الإفصاح عن ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأطفالهم عند تقدهم أي منصب. ويتلقى الجهاز التقارير التي تتصل بالفساد من الجمهور، ومن موظفي القطاعين العام والخاص. ولكن الجهاز لا يحقق في قضايا الفساد، بل يمررها إلى سلطات التحقيق. وفي حالة عدم عثور سلطات التحقيق على أدلة كافية لدعم الاتهامات، فإن قانون ٢ لسنة ١٩٧٧ يفرض عقوبات على الأشخاص الذين يبلغون عن جرائم فساد كذباً، أو بنوايا سيئة. وفي القضايا التي يثبت فيها تزوير إقرارات الذمة المالية، يحول الجهاز القضية إلى المحاكم الجنائية المختصة(٤).

---

(١) التحقيق في جرائم الأموال العامة ومهام الإدارة العامة.

www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/historicaldevelopment

(2)www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/generaldepartment

www.moiegypt.gov.eg/english/departments%20sites/publicfunds/generaldepartment

(٣) التقرير الثاني الصادر عن لجنة الشفافية والنزاهة .

www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-717AE7B4A52/1731/TIC-Report2-v32.pdf.

(٤) بوابة مكافحة الفساد في الأعمال، مبادرة مكافحة الفساد العام، تقرير مصر، صفحة الإنترنت.

www.business-anti-corruption.com/index.php?id-649.

سادساً : الوحدة المصرية لمكافحة غسل الأموال[١]:

الوحدة المصرية لمكافحة غسل الأموال هي وحدة الاستخبارات المالية المصرية المسؤولة عن مكافحة غسل الأموال وتمويل العمليات الإرهابية في مصر، تأسست هذه الوحدة سنة ٢٠٠٢ بموجب قانون ٨٠ لسنة ٢٠٠٢، ومهمتها الرئيسة تتمثل في تحسين نظم مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب من خلال المؤسسات المالية في مصر، بغرض منع استخدامها في التعامل بالمتحصلات الواردة من العمليات الإجرامية، أو في تمويل الأعمال الإرهابية. تعتبر الوحدة مسؤولة عن تلقي وتحليل ونشر الإفصاحات المالية للسلطات المختصة، وتتلقى وحدة مكافحة غسل الأموال من المؤسسات المالية تقارير بشأن العمليات المريبة، وتتولى جميع الفحوصات والتحقيقات الضرورية بالتنسيق مع السلطات المختصة[٢].

سابعاً : النيابة العامة :

تعتبر النيابة العامة هي الوكيل العام أمام المحاكم الجنائية، ولها الحق في التقاضي في الجرائم الجنائية، وقد حصلت النيابة على هذا الحق بموجب التشريع المصري المتصل بتحريك الدعوى، حتى لو تخلى المدعي عن حقه في ذلك[٣].

---

(١) موقع وحدة مكافحة غسل الأموال على شبكة الإنترنت mlcu.org.eg/index-english.htm

(٢) نفس المصدر السابق.

(٣) الهيئة المصرية العامة للاستعلامات : www.sis.gov.eg/En/Politics/Judiciary/Prosecution/04100800000000001 , htm.

ثامناً : آليات وزارة المالية :

تتكون تلك الآليات من بعض القوانين التي تنظم أنشطة قطاع الأعمال العام، ومن بينها[١]:

- هيئة الخدمات الحكومية، قانون ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن تنظيم العطاءات والمزادات، والقرار الرئاسي رقم ٢١٢٦ لسنة ١٩٧١.
- التفتيش المالي والإداري: قانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن حسابات الحكومة، وقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن موازنة الدولة.
- المراقب المالي: قانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن موازنة الدولة وقانون ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبات الحكومية.

المجلس القومي لحقوق الإنسان[٢]:

تأسس المجلس في ١٩ يونيو سنة ٢٠٠٣ بموجب قانون ٩٤ لسنة ٢٠٠٣، ويهدف المجلس إلى تعزيز وتطوير حقوق الإنسان، وتدعيم قيمها، ونشر الوعي بهذه الحقوق مع ضمان ممارستها، يعمل المجلس باستقلالية في ممارسة مهامه وأنشطته واختصاصاته. وينظر إليه باعتباره أداة رامية إلى تعزيز الديمقراطية، وضمان الحريات العامة، وحماية حقوق الإنسان[٣]، ويهدف إلى ما يلي :

- حماية الحقوق المصرية في الداخل، وتعزيز صورة مصر في الخارج من خلال السعي إلى القضاء على جميع التشريعات المقيدة للحريات.

---

(١) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة "أولويات العمل وآلياتـــه" الـــصادر عـــن وزارة التنمية الإدارية، ص٦٣، على الإنترنت :
www.ad.gov.eg/NR/rdonlyres/1667E19E-DC90-4C7F-A315-717AE7B4A52/1731/TIC_Report2_v32.pdf.

(٢) المجلس القومي لحقوق الإنسان www.nchr.org.eg/en/home.asp.

(٣) الهيئة المصرية العامة للاستعلامات:
www2.sis.gov.eg/en/politics/Hrights/041200000000000001.htm

• التعاون مع المنظمات الحقوقية غير الحكومية في مصر[١].

أما بالنسبة للهيئات ذات الأدوار المكملة في مكافحة الفساد، فمن بينها جهاز حمايـــة المستهلك، وجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية.

إضافة لتلك الأجهزة يتوافر عدد من الأجهزة التنظيمية التي تشمل الهيئة القومية لتنظيم الاتصالات، الجهاز المصري لمرفق الكهرباء وتنظيم حماية لمستهلك. كما يتوافر عدد من الآليات التي تطبقها الوزارات مثل آليات وزارة الصحة التي تتركز في الأساس على الرقابة على الصحة والمعايير[٢]، وآليات وزارة التجارة والصناعة التي تتركز في الأساس على الرقابة الصناعية والمعايير والغش التجاري[٣]، وآليات وزارة الإسكان التي تشمل هيئة التفتيش الفني على الأبنية[٤] التي تأسست بموجب المرسوم الرئاسي رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٣ والتابعة لمركز البحوث القومي للإسكان والبناء، وتتولى التفتيش والرقابة والمتابعة على كافة الجهات الإدارية المسؤولة عن التخطيط والتنظيم بالوحدات المحلية في جميع أنحاء الجمهورية[٥].

تحصل الهيئات المعنية بمكافحة الفساد، مثلها مثل كافة الهيئات الخدمية المدنية، على تمويل منتظم من الحكومة، فعلى سبيل المثال يحصل الجهاز المركزي للمحاسبات على جميع موارده من الميزانية القومية، ولا يقبل أية منح أو هبات، أما بالنسبة لعملية وضع الميزانيات التي تتبعها أجهزة مكافحة الفساد، فإنها تقدم ميزانية أولية إلى الحكومة ثم تتولى الحكومة تخصيص تلك الأموال وفقاً لتوافرها ووفقاً للأولويات.

---

(١) نفس المصدر السابق.

(٢) وزارة التنمية الإدارية، لجنة الشفافية والنزاهة، "أولويات العمل وآلياته"، الجزء الثـــاني ٢٠٠٨.

(٣) نفس المصدر السابق.

(٤) الهيئة الفنية للتفتيش على الأبنية:
www.housing-utility.gov.eg/english/taftesh.asp

(٥) نفس المصدر السابق.

كما يتضح مما سبق، يتوافر عدد من الأجهزة المتعددة التي تم تصميمها بغرض التعامل مع الفساد في القطاعين العام والخاص والجهاز الإداري للدولة، البعض منها أجهزة حكومية لمكافحة الفساد تابعة لبعض الوزارات، في حين تتسم بعض الأجهزة الأخرى بطبيعة مستقلة أو غير مرتبطة بالحكومة. علاوة على هذا يتزايد عدد الجمعيات الخاصة والغير حكومية التي تستهدف دعم الشفافية ومكافحة الفساد[١].

تهتم بعض أجهزة مكافحة الفساد بالإشراف على القطاع العام، بما في ذلك الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية، الذي يتمتع بسلطة متابعة الموظفين الحكوميين بجميع الوزارات والأجهزة وعلى جميع المستويات، وشرطة الإدارة العامة للتحقيق في جرائم الأموال العامة التابعة لوزارة الداخلية، والمعنية بمحاربة ومكافحة جميع أنواع الجرائم الاقتصادية التقليدية والحديثة.

تعني بعض المنظمات الأخرى بالقطع الخاص، بما في ذلك هيئة التفتيش الفني على الأبنية، وهيئة سوق المال، والهيئة المصرية للرقابة على التأمين، وقد تم دمج هيئة سوق المال والهيئة المصرية للرقابة على التأمين سنة ٢٠٠٩، ليدخلا تحت نطاق اختصص الهيئة العامة للرقابة المالية التي بدأت عملها في الأول من يوليو ٢٠٠٩[٢].

---

(١) وزارة الدولة للتنمية الإدارية (٢٠٠٨)، موجز تنفيذي للتقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة، "أولويات العمل وآلياته".
www.ad.gov/eg/NR/rdonlyres/1667E19E-4C7F-A315-7175AE7B4A52/1746/ExecutiveSummary2ndTICreportenglish2.pdf.

(٢) د. خالد سري صيام: دور الهيئة العامة للرقابة المالية في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠.

تعتبر العديد من مؤسسات مكافحة الفساد في مصر جزءاً من أو تابعة لهياكل حكومية، ويمكن أن يسهم هذا سلبياً بشكل غير مباشر في استقلاليتها، ولكن القانون يمنح معظم هذه الجهات بعض المزايا التي تضمن استقلالها.

بموجب القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ تتمتع أجهزة مكافحة الفساد بالسلطات التالية(١):

- دراسة وكشف أسباب الإهمال في العمل والإنتاج، مع اقتراح وسائل لتجنبها، وضمان ملاءمة القوانين السارية للأهداف.
- متابعة تنفيذ القوانين والقرارات واللوائح.
- الكشف عن العيوب في النظم الإدارية والفنية والمالية.
- اكتشاف ومنع الانتهاكات الإدارية والمالية والميل إلى إساءة استغلال السلطة.
- فحص ونشر التقارير الإعلامية المتعلقة بالقصور في العمل، أو إساءة استغلال السلطة.
- التحقيق في جرائم الأموال العامة التي يرتكبها الموظفون الحكوميون.
- فحص شكاوى المواطنين.
- فحص المترشحين للمناصب الإدارية العليا أو المرشحين للأوسمة.
- رفع التقارير إلى رئيس الوزراء.

وبموجب قانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥ تخول السلطة لهيئة الرقابة الإدارية في التحقيق وفي فحص الإفصاح المالي للموظفين العموميين في حالة الشك في الكسب غير المشروع، ولكن مع رفع تلك الشكوك إلى إدارة الكسب غير المشروع لتتولى عملها في هذا الصدد"(٢).

---

(1) www.rekaba.com/english/chairman.html.

(٢) د. حسن صادق المرصفاوي : قانون الكسب غير المشروع، منشأة عارف بالإسكندرية، سنة ١٩٧٥م، ص٢٠٦ وما بعدها؛ د. فؤاد جمال عبدالقادر: الكسب غير المشروع، رسالة دكتوراه في القانون الجنائي، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٧م، ص٢٢٠؛ د. محمد كمال عبدالعزيز، مقال حول قانون الكسب غير المشروع بمجلة المحاماة، العدد السادس، السنة الثامنة والأربعون، سنة ١٩٨٥م.

وبشكل عام تتمتع أجهزة مكافحة الفساد (الحكومية) بسلطة الضبطية القضائية، ولها سلطة البدء في التحقيقات. ولكن في هذه الحالة يتعين عليها أولاً الحصول على موافقة الرئيس، أو الأجهزة التنفيذية التي تتبعها. وعلى المستوى العملي، يمكن أن تعتبر تبعية تلك الأجهزة إلى السلطة التنفيذية نقطة ضعف تحد من فعاليتها في مكافحة الفساد.

وبالنسبة للعاملين في أجهزة مكافحة الفساد، فعادة ما تنجح الأجهزة في اختيار المهنيين المحترفين منهم، المعدين جيداً للقيام بأعمالهم، والذين يتمتعون بسمعة طيبة. ويتلقى هؤلاء العاملين دورات تدريبية بصفة منتظمة[١].

تحصل أجهزة مكافحة الفساد التابعة للحكومة والوزارات المختلفة على تمويل منتظم من الحكومة، ولكنها مسؤولة عن إدارة ميزانيتها.

كما أن معظم أجهزة مكافحة الفساد بتقدير الجمهور للعمل الذي تقوم به نتيجة لزيادة عدد قضايا الفساد التي تعاملت معها تلك الأجهزة[٢]. وعلاوة على ذلك فإن الحيادية في رفع استنتاجاتها تضيف إلى مصداقية تلك الأجهزة.

المساءلة[٣]:

تتوافر العديد من القوانين التي تحكم عمل أجهزة مكافحة الفساد، ومن بينها قانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الذي تأسست بموجبه هيئة النيابة الإدارية بصفتها هيئة مسؤولة عن المتابعة والتحقيق. وقانون ٥٤ لسنة ١٩٧٥ وقانون ٩٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية، وقانون ٤٦ لسنة ١٩٧٢ لتنظيم السلطة القضائية. كما أن المسؤولين بأجهزة مكافحة الفساد تتم

---

(١) المعيار القياسي لمنظمة النزاهة العالمية، مصر، ٢٠٠٨.

(٢) تأكد هذا الرأي من خلال مجموعات النقاش البؤرية التي تمت في القاهرة في يونيو ٢٠٠٩.

(٣) علي الصاوي: ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية، المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مسقط ٢١-٢٢ مارس ٢٠٠٩.

معاملتهم بصفتهم موظفين عموميين، كما يخضعون لأحكام قانون العاملين المدنيين بالحكومة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

وتجدر الإشارة إلى أن أجهزة مكافحة الفساد المسؤولة عن متابعة الموظفين الحكوميين لديها في تنظيمها الداخلي عناصر للرقابة لمتابعة السلوك الأخلاقي وسلوكيات لموظفيها. فعلى سبيل المثال أسست هيئة الرقابة الإدارية عدداً من النظم الداخلية والتدابير التي يمكن من خلالها متابعة الأنشطة وأداء موظفيها بشكل سليم(١). علاوة على هذا تشرف أجهزة مكافحة الفساد على بعضها البعض. فعلى سبيل المثال يشرف الجهاز المركزي للمحاسبات على أموال أجهزة مكافحة الفساد الأخرى مثل هيئة الرقابة الإدارية وجهاز النيابة الإدارية وغيرها، وله حق الإطلاع الكامل على سجلاتها وحساباتها ومستنداتها. علاوة على ذلك، ففي حالة إدانة أي مسؤول يعمل بأي من تلك الأجهزة بجريمة فساد فإن النيابة الإدارية تجرى التحقيقات الملائمة، ولها سلطة تقديم المجرمين للمحاكمة أمام المحاكم الجنائية.

وفي القانون تعتبر هيئة الرقابة الإدارية منظمة مستقلة تابعة لرئيس الوزراء الذي ترفع تقاريرها له. كما أنه بموجب قانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤ يتمتع أفراد هيئة الرقابة الإدارية بسلطة رفع التقارير إلى رئيس الوزراء، والوزراء، والمحافظين، مرفقة بأية دراسات، أو معلومات، أو بيانات، مع تقديم التقارير التي تشمل نتائج الدراسات والمقترحات العلاجية إلى المسؤولين الآنف ذكرهم(٢). ويعتبر الجهاز المركزي للمحاسبات مؤسسة محاسبية مستقلة تابعة للرئيس، ولكنها ترفع تقاريرها المحاسبة إلى مجلس الشعب. علاوة على ذلك تعتبر النيابة الإدارية سلطة حكومية تتبع وزير العدل، توكل إليها مهمة مكافحة الفساد في الأجهزة الحكومية، وهي مخولة بتقديم الموظفين المدنيين إلى

---

(1) www.mafhoum.com/press4/128S64.pdf.

(٢) هيئة الرقابة الإدارية www.rekaba.com/english/chairman.html

المحاكم الجنائية، ولأعضاء تلك الهيئات سلطة الضبطية القضائية[١].

لا يرفع النائب العام تقاريره إلى جهاز بعينه، ولكنه عضو من أعضاء الجهاز القضائي، والمجلس القضائي الأعلى الذي يتمتع بسلطة تعيين، وترقية، ونقل، وتفويض، وإعارة القضاة والنواب العموميين. ويتم تعيينه من بين رؤساء محاكم الاستئناف، وقضاة محكمة النقض، أو من بين المحامين الأول بمكتب المحامي العام، وذلك بموجب قرار يصدره رئيس الجمهورية. ولوزير العدل سلطة الإشراف الإداري على النيابة العامة[٢]. وتعتبر النيابة العامة الرابط بين الفرعين القضائي والتنفيذي؛ "لذا يتمتع أعضاء النيابة العامة بوضعية قانونية خاصة. فهم من بين أفراد الهيئة القضائية، ولكن دون أن يكونوا قضاة. وعلى الرغم من أنهم من الجهاز التنفيذي، فإنهم ليسوا موظفين إداريين"[٣].

وعلى المستوى التطبيقي يتم رفع التقارير، وتقوم أجهزة مكافحة الفساد بتسليم تقاريرها على أساس منتظم. فعلى سبيل المثال يرفع الجهاز المركزي للمحاسبات تقاريره في نهاية كل شهر مارس إلى مجلس الشعب، ويحظى تقديم التقرير، وما يتصل به من نقاش، بتغطية إعلامية واسعة.

وبشكل عام، ليس من المطلوب استشارة الرأي العام في عمل أجهزة مكافحة الفساد. كما أن النائب العام غير مطالب بإتاحة تقاريره إلى الجمهور. ولكن في بعض الأحيان بإمكانه إصدار بيانات صحفية لتوضيح بعض الآراء العامة. إلا أنه له الحق والسلطة حظر نشر أية معلومات بشأن موضوع بعينه.

---

(١) تقرير النزاهة العالمي ، تقييم ٢٠٠٧، حالة مصر
Report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf.

(٢) برنامج الحوكمة في المنظمة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، هيكل مكتب النيابة العامة في مصر:
www.pogar.org/publications/judiciary/prosecution/structure-egypt.pdf

(٣) تقرير النزاهة العالمي، تقييم ٢٠٠٧، حالة مصر :
Report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

إضافة إلى أنه لا يمكن للمواطنين الوصول إلى تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات التى ترفع فقط إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية[١]

ولكن الشكوى تعتبر هي لمشاركة وسيلة الجمهور في أنشطة أجهزة مكافحة الفساد، فعلى سبيل المثال تحقق هيئة الرقابة الإدارية في شكاوى المواطنين المتصلة بانتهاكات القانون، أو الإهمال في أداء مهام الوظيفة، كما تفحص المقالات التي تنشرها الصحف فيما يتعلق بالشكاوى ذات الصلة بإساءة استغلال السلطة والإهمال وسوء الإدارة، ويتم إخطار المتقدم بالشكوى بنتائج الفحص فيما بعد[٢]، يتلقى الجهاز المركزي للمحاسبات الشكاوى المقدمة من الموظفين العاملين بالجهات العامة التي تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات ويقوم بفحصها. علاوة على هذا يُطلب من النيابة الإدارية التحقيق في الشكاوى التي يتقدم بها المواطنون، وتتعلق بالزيادة غير المبررة وغير المعقولة في ثروة فرد ما. كما يمكن أن تحصل على دعم من النيابة الإدارية للتحقيق في هذه الشكاوى[٣].

وعلى المستوى العملي أثبتت أجهزة مكافحة الفساد فعاليتها في لعب الدور المنوط بها في مكافحة الفساد. ولكن بغض النظر عن فعالية تلك المؤسسات، فإنها لا تزال تعاني من بعض نقاط الضعف فيما يتصل باستقلاليتها، كما كان الحال وقت كبح دور الجهاز المركزي للمحاسبات في برنامج الخصخصة استناداً إلى أن الحصول على إذن رئاسي مطلب ضروري للشروع في اتخاذ فعاليات قضائية ضد مسئولي الحكومة؛ وأخيراً ولكن ليس آخراً، فإن ميزانية تلك المؤسسات وسلطاتها تقرير من قبل الحكومة[٤]. لذا

---

(١) تقرير النزاهة العالمي، تقييم ٢٠٠٧، حالة مصر :
Report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

(٢) هيئة الرقابة الإدارية www.rekaba.com/english/chairman.html

(٣) تقرير النزاهة العالمي، تقييم ٢٠٠٧، حالة مصر :
Report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

(٤) مصريون ضد الفساد، تقرير ظل برلماني:
www.nadafa.org/en/index/php?subaction=showfull&id=12000039600 &archive=&start_from=&ucat=1&cstart=12

يمكن القول بأن أهم نقاط الضعف التي تعاني منها أجهزة مكافحة الفساد تتمثل في تبعيتها للفرع التنفيذي.

ومن الأمثلة الدالة على نجاح النائب العام في عمله بصفته جهازاً لمكافحة الفساد كان دوره الأساسي في العديد من القضايا الهامة التي لفتت انتباه الرأي العام، والتي اتصلت بصورة أو بأخرى بأشخاص ذو أهمية كبيرة وذو علاقات واسعة. فعلى سبيل المثال فإن النائب العام أعاد فتح قضية هامة، ألا وهي قضية عبارة السلام ٩٨ التي غرقت سنة ٢٠٠٦ بمن كانوا على متنها، والذين بلغ عددهم ١٠٠٠ راكب معظمهم من المصريين العاملين بالمملكة العربية السعودية. وكانت تلك الكارثة من أشد الكوارث فداحة في تاريخ الحوادث البحرية الحديث. وقد تم اتهام مالك السفينة بمسؤوليته عن الكارثة. وكان هذا نتيجة لافتقار العبارة للعديد من إجراءات الأمن والسلامة، علاوة على انتهاك حظر إبحارها لمسافة تزيد على ٢٠ ميل بحري. وقد جذبت القضية اهتمام الرأي العام، إذ مثلت أزمة هائلة حصدت المئات من الأرواح. وكذلك لأن مالك العبارة رجل أعمال وله العديد من الصلات مع كبرى الشخصيات، علاوة على كونه أحد أعضاء مجلس الشعب والحزب الحاكم، "أجرى النائب العام تحقيقاً اتهم فيه مالك العبارة بالإهمال الجسيم، وبتحميل السفينة بعدد كبير من الركاب"(١).

وفي أغسطس ٢٠٠٨ أصدرت محكمة جنح سفاجا حكماً بتبرئة مالك العبارة السلام ٩٨ من الاتهام بالتسبب في مقتل الركاب سنة ٢٠٠٦، ولكن التقارير الصحفية عكست رد الفعل الغاضب من جانب الرأي العام تجاه الحكم(٢). ولكن النائب العام أعاد فتح القضية أمام محكمة الاستئناف، طالب النائب العام بإعادة المحاكمة نتيجة للتلاعب في السجلات والفساد في التحقيقات

---

(١) الإهمال أغرق السلام ٩٨، جريدة الأهرام ويكلي ٦-١٢ يوليو ٢٠٠٦، عدد ٨٠٢.
Weekly.ahram.org.eg/2006/802/eg4.htm

(2) Dash for freedom, AlAhram Weekly, 13 August 2008, Issue No. 909 accessed weekly ahram.org.eg/2008/909/pr1.htm

علاوة على العيوب في التوثيق والاستنتاجات التعسفية"[١].

تم إعادة فتح القضية وحُكم على مالك العبارة بالسجن لسبع سنوات؛ وعلى الرغم من هروبه إلى المملكة المتحدة، بذل النائب العام جهوداً جادة من أجل إعادته إلى مصر[٢].

ومن القضايا الأخرى التي لعب فيها النائب العام دوراً هاماً في الدفاع عن مصالح المجتمع في مواجهة الفساد كانت شحنة القمح المشكوك في أمرها التي استوردتها السلطات المصرية سنة ٢٠٠٩. حيث ثار هذا الجدل بسبب الشكاوى القائلة بأن القمح غير صالح للاستهلاك الآدمي قد دخل البلاد دون الموافقات لشروط الرقابة على الجودة. استوردت الشحنة شركة تابعة للقطاع الخاص لصالح الهيئة العامة للسلع التموينية، وهي المشتري الأساسي للقمح التابع للحكومة. أمر النائب العام بفحص القمح المستورد بأكمله للتأكد من مطابقته مع مواصفات الجودة[٣]. وعقب ذلك تم اتخاذ قرار بإعادة الشحنة غير المطابقة مع حظر دخولها السوق المصرية. وإضافة إلى هذا حث النائب العام الشركة المستوردة على رد تكلفة الشحنة التي كانت الهيئة قد دفعتها إلى الشركة[٤].

آليات النزاهة :

---

(1) Lawyers blame ferry verdict on referral to misdemeanors court, Daily News Egypt, 8/3/2008, accessed www.dailystaregypt.com/printerfriently.aspx?ArticleID=15492.

(٢) جريدة الأسبوع ١٢ يونيو ٢٠٠٩

www.id3m.com/D3M/View.php?image-p08-019-12062009.jpg& Number =1& D=280277 against the grain, AlAhram Weekly, 21-27 May 2009, Issue No. 948, accessed weekly.ahram.org.eg/2009 htm.

(3) Against the grain AlAhram Weekly, 21-27 May 2009, Issue No. 948, accessed weekly.ahram.org.eg/2009 htm.

(٤) جريدة الأسبوع ١٢ يونيو ٢٠٠٩

www.id3m.com/D3M/View.php?image-p08-019-12062009.jpg& Number =1& D=280277 against the grain, AlAhram Weekly, 21-27 May 2009, Issue No. 948, accessed weekly.ahram.org.eg/2009 htm.

بشكل عام تخضع أجهزة مكافحة الفساد لقواعد صارمة، كما أن لها قواعد تحكم تضارب المصالح، والحصول على الهدايا والمنح كتلك التي يخضع لها موظفي الحكومة ولكنها أكثر صرامة. ويخضع الموظفون الجدد للمتابعة الحثيثة لمدة سنة كاملة قبل تخصيصهم في مناصبهم(١).

وفي نطاق الواقع العملي، يقع الاختيار على موظفي أجهزة مكافحة الفساد وفقاً لمعايير مهنية محددة، توافر السمعة الطيبة، والنزاهة، والحيادية، والكفاءة، هي شروط مسبقة ومهمة بالنسبة للعاملين الجدد(٢).

ينص قانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن تنظيم الموظفين العموميين على القواعد ذات الصلة بتضارب المصالح، فضلاً عن القواعد المتعلقة بقبول الهدايا. وتؤكد المادة ٧٧ من القانون على مبدأ تضارب المصالح بصفته قاعدة قانونية لابد من تطبيقها على الوظائف الحكومية المختلفة ومستوياتها المختلفة. كما تحظر المادة ٧٧ لقانون ١٩٧٨/٤٧ يحظر على الموظفين العموميين قبول الهدايا والضيافة، المكافآت وأخذ العمولات والقروض مقابل القيام بمهامهم وواجباتهم المنوطة بهم بموجب وظائفهم. علاوة على هذا يحث جميع العاملين في أجهزة مكافحة الفساد بموجب قانون ١١ لسنة ١٩٦٨ بشأن الكسب غير المشروع، والمعدل بقانون ٢ لسنة ١٩٧٧، ملء نماذج إقرار الذمة المالية لبيان ممتلكاتهم وممتلكات أزواجهم وأطفالهم.

الشفافية :

لا يفرض القانون على أجهزة مكافحة الفساد نشر تقاريرها. وعلى المستوى العملي يتم رفع تقارير أجهزة مكافحة الفساد إلى رئيس الجمهورية، أو رئيس الوزراء، أو النائب العام، ولا يتم نشرها للجمهور(٣). فعلى سبيل

---

(١) التقدير القياسي لمنظمة النزاهة العالمية مصر، ٢٠٠٨.

(٢) نفس المصدر السابق.

(٣) تقرير النزاهة العالمي،تقييم ٢٠٠٧ مصر
report.globalintegrity.org/reportPDFS/Egypt.pdf

المثال يسلم الجهاز المركزي للمحاسبات تقاريره إلى رئيس الجمهورية والهيئة التشريعية. وعلاوة على ذلك، فالنائب العام وفقاً لمادتي ٦١ و٥٢ من قانون الإجراءات الجنائية ليس مطالباً بإتاحة تقاريره إلى الجمهور، ولكنه في بعض الأحيان يكون ممكناً منه إصدار بعض البيانات الصحفية لتوضيح أحد قضايا الرأي العام(١).

آليات الشكاوي / الإنقاذ :

معظم الجهات الحكومية المعنية بمكافحة الفساد تتمتع بالعديد من السلطات التي تتجاوز التبليغ عن الفساد، وتولي التحقيقات ورفع قضايا الفساد إلى المحاكم المختصة. وعلى المستوى العملي، يظل تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن أداء الحكومة والموازنة أكثر الأدوات تأثيراً، في حين يتقدم الجمهور بالشكاوى إلى النائب العام الذي يتلقى التقدير والثقة من المجتمع لمحاربته الفساد.

عملياً، فإن الشكاوى التي يتقدم الجمهور بها لا تتوافر لها الحماية بالقدر الكافي، حيث إن قانون ٢ لسنة ١٩٧٧، بتأسيس أجهزة الكسب غير المشروع، يفرض العقوبات على الأشخاص الذين يبلغون عن الفساد ويثبت سوء كذبهم أو سوء نيتهم، سواء أسفرت تلك المعلومات عن إجراءات قانونية أم لا(٢).

---

(١) المرجع السابق، البنك الدولي "إدارة حكم أفضل لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا" واشنطن ٢٠٠٤.

(٢) التقدير القياسي لمنظمة النزاهة العالمية مصر، ٢٠٠٨.

تجدر الإشارة إلى أن الوعي بأهمية إيجاد وتفعيل حلقة التواصل بين الجهاز الإداري والمواطن في مصر بدأ منذ الستينات قبل الحديث عن التوجيهات الإدارية الحديثة في العالم وانعكس في قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ لسنة ١٩٦٦ بتنظيم مكاتب الشكوى لتشمل كافة الوزارات والمحافظات والهيئات والمصالح والمؤسسات والشركات العامة، وتعمل على تلقي شكاوى المواطنين والعاملين بتلك الجهات وبحثها والرد عليها، ثم صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٧٠ لسنة ١٩٨١ بتنظيم مكاتب خدمة المواطنين ليصبح نطاق اختصاصها كافة الوزارات .... التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة، لجنة الشفافية والنزاهة، ص١٧.

لا تتوافر الأحكام الخاصة التي تتعلق بالإبلاغ عن المخالفات، ولكن بشكل عام تخضع أجهزة مكافحة الفساد لنظم صارمة ومدونات سلوك لابد من اتباعها. كما أن لها نظماً تأديبية ورقابة داخلية على أعضائها.

لأجهزة مكافحة الفساد في مصر علاقات قوية برئيس الجمهورية، والجهاز التشريعي والتنفيذي، كل حسب انتمائه وتسلسله في رفع التقارير. لكن على الجانب الآخر، يتزايد عدد الجمعيات الخاصة والمنظمات غير الحكومية التي تعمل في مجال النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد في مصر.

نظراً لأن حملة مكافحة الفساد في مصر تقع تحت لواء الحكومة، وبسبب عدم سعيها للحصول على أية مشاركة في المنظمات غير الحكومية، أو منظمات المجتمع المدني، وضعت الحكومة نفسها في مواجهة النقد القائل بأنها تخضع للتدخل السياسي(١).

المطلب الثالث

نحو رؤية مستقبلية لمكافحة الفساد في مصر.

وركائز محاربة الفساد المالي والإداري

الفرع الأول

نحو رؤية مستقبلية لمكافحة الفساد في مصر(٢)

تأسيساً على التحليل السابق لأسباب الفساد في مصر، وأخذاً في الاعتبار الظروف التي تمر بها مصر في الآونة الحالية، فإنه يمكن التفرقة بين نوعين من التدخلات التي يجب أن تتم لمنع ومكافحة الفساد في الدولة سواء على المستوى الزمني القريب أو على المستوى الزمني المتوسط والبعيد وذلك

---

(١) مجموعة نقاش برؤية في القاهرة،يونيو ٢٠٠٩.

(٢) د. علي لطفي: الفساد ورؤية مستقبلية لمكافحته في مصر، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، جامعة عين شمس، إبريل، ٢٠١٣.

على النحو التالي :

أولاً : على المستوى الزمني القريب:

هناك مجموعة من التدخلات لا تحتاج إلى قوانين جديدة أو تغييرات هيكلية كبيرة في البنيان التنظيمي للدولة بقدر ما يمكن أن تتم عن طريق قرارات من مجلس الوزراء أو الوزراء كل في مكانه تستهدف تحقيق ثلاثة مبادئ رئيسية هي :

١- الشفافية :

يجب أن تحترم الشفافية في كل قرار أو سياسة تتخذ من قبل أي جهة أو مسئول حكومي على كافة المستويات، بحيث يجب أن تصل إلى علم المخاطبين بها وأن يكون الوصول إليها أو الإطلاع عليها متاحاً للجميع. ويمكن تحقيق ذلك بعدة وسائل أهمها إنشاء مواقع إلكترونية أو استخدام بوابة الحكومة الإلكترونية، وفي حالة عدم إتاحة هذا أو ذاك يمكن أن تنشئ لوحات إعلانات في الجهات الحكومية لتحقيق ذات الغرض(١).

فلا شك أن البيئة الشفافة لا ينمو فيها الفساد لأن المفسدون سرعان ما سيفضحون وهو ما يعني أن الشفافية وسيلة منع للفساد وليس فقط مكافحة، كما أن الشفافية تقطع الطريق على الإشاعات التي تزيد من عدم استقرار الحكومات والدولة بأكملها، وبالتبعية فإن الشفافية في مصلحة الحكومات النزيهة كما أنها في مصلحة المواطن(٢).

٢- المشاركة :

بصفة عامة، الشركاء في أي مجتمع هم الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص والمواطن الذي هو المكون الرئيسي لكل هذا، وإن كانت

---

(١) د. عبدالعزيز جميل مخيمر وآخرون: قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٠٥.

(٢) عبدالفتاح الجبالي، هناء عبيد: دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، ٢٠١٠.

مسميات هؤلاء الشركاء يمكن أن تختلف وتضاف إليها تفصيلات أخرى.

ويجب على جميع المسئولين والمؤسسات الحكومية باختلاف مستوياتها وطبيعتها أن تشرك شركاء المجتمع هؤلاء في أية سياسة جديدة أو أي تعديل لسياسات قائمة، لما في المشاركة من ضمانات هامة وهي عدم الانحراف عن المصلحة العامة والأخذ في الاعتبار احتياجات جميع مكونات المجتمع خاصة المهمشين.

فالمشاركة تعد من أهم ضمانات عدم الانحراف عن تحقيق الشأن العام، بعكس الفردية في اتخاذ القرارات التي يشوبها دائماً النزوع إلى تحقيق مصالح شخصية أو لفئة على حساب أخرى، أو لحزب أو جماعة سياسية على حساب الأخرى، كما أن الفردية والمركزية في اتخاذ القرارات فيها معنى الإهانة إلى المجتمعات المحلية، حيث اعتادت الحكومات أن تعامل هذه المحليات على أنهم غير مؤهلين لإدارة شئونهم وبالتالي تقوم الحكومات المركزية بهذا الدور بدلاً منها(١).

وبالإضافة إلى أهمية المشاركة في عدم الانحراف على الشأن العام، فإنها أيضاً ضمانة هامة لكي تكون السياسات ملبية لمتطلبات كافة الفئات، مما يزيد من الرضا بين جميع المواطنين ويقلل من القلاقل السياسية والاجتماعية، كما أن المشاركة تجعل جميع الأطراف يشعرون بأهميتهم ويعطيهم الإحساس بملكية هذه السياسات العامة مما يجعلهم أحرص على نجاحها وليس تعطيلها.

ويمكن تحقيق المشاركة بعدة وسائل أهمها جلسات الاستماع التي يمكن أن تقوم بها المؤسسات العامة المحلية والمركزية لسماع وجهة نظر المواطنين حول السياسات التي تقوم بها سواء الجديدة أو القديمة، كما يمكن استخدام الإعلام المرئي والمسموع والمكتوب والمقروء في طرح السياسات العامة

---

(١) د. عيد فالح العدواني: الحوكمة ودورها في تحسين الأداء المؤسسي للجهاز الإداري ومتطلبات التطبيق في دولة الكويت، مجلة النهضة، المجلد العاشر، العدد الرابع، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٩.

المزمع القيام بها وأخذ رأي المواطنين ومختلف الأطراف حولها لتصحيح هذه السياسات قبل تطبيقها وتعديل مسارها بعد التطبيق ويمكن أن تقوم منظمات المجتمع المدني بدور هام في هذا المجال عن طريق الأنشطة المختلفة التي تقوم بها من ورش عمل ومؤتمرات وغيرها من الأنشطة.

٣- المساءلة(١):

المساءلة تعني العقاب الفوري لكل من أخطا بغض النظر عن موقعه في السلم الوظيفي أو وضعه في المجتمع، وحتى تؤتي المحاسبة أثرها المرجو يجب أن تتسم بصفات ثلاثة :

- سرعة التحرك: حيث أن العدالة البطيئة ليست رادعة.
- العلنية: ويجب الأخذ في الاعتبار أن الردع نوعان: ردع خاص للشخص نفسه حتى لا يعود للفساد مرة أخرى، وردع عام للمجتمع بأكمله حتى لا يقدم أحد على الفعل الذي قام به الجاني فيلحق بنفس مصيره، ولا شك أن إخفاء العقاب يعطل الردع العام.
- المساواة وعدم التفرقة : فيجب عدم التفرقة بين المسئول الكبير والصغير مما يزيد من ثقة المواطنين في الحكومة بصفة عامة ويحقق مزيداً من الاستقرار.

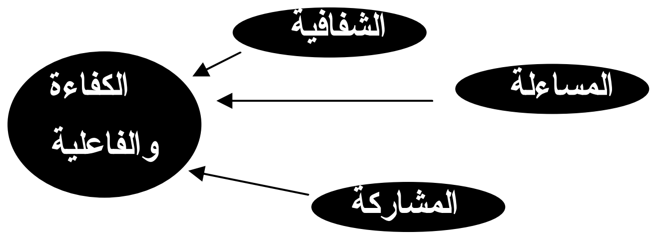
فيجب على المؤسسات الحكومية أن تُعمِل آليات المحاسبة لديها على الرغم من عدم كفايتها في بعض الأحيان بأوصافها الثلاث المذكورة حتى تكون رادعاً لكل من تسول له نفسه العبث بالمصلحة العامة أو المال العام.

ومما يجب التأكيد عليه أن مكافحة الفساد ليست هدفاً في حد ذاتها،

---

(١) نظام المساءلة الخاص ببرنامج الأمم المتحدة الإنمائي
UNDPaccountabilitySystemDP/2008/165/Rev/1
وانظر د. علي الصاوي: ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية، المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مسقط ٢١-٢٢ مارس ٢٠٠٩، ص٤.

ولكنها وسيلة لتحقيق غاية أكبر هي الحفاظ على المصلحة العامة والمال العام، وبالتالي فإن الهدف المبتغى من احترام الشفافية والمشاركة والمساءلة في كافة الشئون المتعلقة بالشأن العام سوف يؤدي إلى جعل هذه السياسات العامة أكثر كفاءة في استخدام الموارد العامة وأكثر فاعلية في تحقيق الأهداف المرجوة منها بما يعود بالنفع على المجتمع بأكمله(١).



ثانياً : على المستوى الزمني المتوسط والبعيد :

التحرك على المستوى الزمني المتوسط والبعيد ــ كما أشرنا من قبل ــ قد يحتاج إلى قوانين جديدة وإعادة هيكلة لبعض المؤسسات ودمج بعضها، وقد يصل الأمر إلى الحاجة إلى إنشاء مؤسسات جديدة. هذه النوعية من السياسات تحتاج إلى توافق مجتمعي حولها وقد يستغرق النقاش حولها زمناً ليس بالقصير، ويحتاج إلى أن يقود النقاش حولها مؤسسات عامة كبرى أهمها البرلمان باعتباره هو القادر على إصدار القوانين التي تكون معبرة عن إرادة الشعب، بشرط أن يكون تشكيل المجلس قد تم بصورة ديمقراطية حقيقية وليست شكلية.

وفيما يلي توضيح مختصر للمحاور التي يجب التحرك عليها على المستويين المتوسط والبعيد لمكافحة ظاهرة الفساد بنجاح :

---

(١) انظر، المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول مكافحة الفساد، ٢٠٠٤، ص١.

١- محور الإصلاح الإداري[(١)]:

هذا المحور يركز على إصلاح الإدارة العامة ابتداءً من تبسيط وتنميط الإجراءات في القطاع الحكومي، وتحديد الاختصاصات بشكل دقيق يمنع التداخل والتواكل بين الجهات وبعضها وبين الموظفين وبعضهم البعض وتسريع ونبرة الحكومة الإلكترونية وإصلاح نظم التعيين والترقية ورفع المرتبات وإصلاح نظام منح الحوافز والمكافآت.

٢- محور الإصلاح المالي[(٢)]:

وأهم متطلباته تحقيق شفافية الموازنة العامة وعرضها بطريقة يسهل فهمها للكافة وإصلاح العيوب التي تشوب نظام الصناديق الخاصة وموازانات البند الواحد وتقضي على الفساد المستشري فيها، كما يجب إصلاح حقيقي لإدارة البنوك العامة وشركات قطاع الأعمال العام بمنع من تسييسها.

٣- محور الإصلاح المؤسسي[(٣)]:

حيث يجب فك تبعية الجهات الرقابية للسلطة التنفيذية حتى يمكن أن تؤدي دورها في رقابة السلطة التنفيذية بحيادية، هذا يمكن تحقيقه عن طريق جعل تبعية بعض هذه الجهات إلى السلطة التشريعية، وبعضها إلى السلطة القضائية ممثلة في مجلس القضاء الأعلى كلٍ بحسب اختصاصه أو خلق وضع استقلالي لهذه الجهات عن كل السلطات، وتوجد تجارب دولية حديثة في هذا المسلك الأخير.

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا: سياسة الإصلاح الإداري وتطبيقاته في ضوء مبادئ علم التنظيم، القاهرة، دار المعارف، ١٩٧٨.

(٢) عبدالفتاح الجبالي: السياسة المالية خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين ، ورقة خلفية مقدمة إلى التقرير السنوي الثاني لمعهد التخطيط القومي.

(٣) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورشة عمل عن تقييم الأداء المؤسسي والخطط الإستراتيجية، ١٢-١٨ إبريل ٢٠٠٩، أسطنبول.

كما يمكن تحقيق استقلالية هذه الجهات عن طريق إنشاء جهاز واحد جديد لمكافحة الفساد يضم تحت مظلته كافة الجهات الرقابية، مما يحقق لها الاستقلالية عن السلطة التنفيذية، ويحقق التنسيق بين عمل هذه الجهات، وهناك تجارب دولية عديدة في هذا المجال نذكر منها سنغافورة وهونج كونج وبعض الدول العربية والإسكندنافية.

٥- محور التوعية الثقافية والمجتمعية[١]:

حيث يجب تصميم وتنفيذ برامج للتوعية المجتمعية بماهية الفساد وآثاره المدمرة، والسبل التي يمكن أن يلجأ إليها الأفراد والمؤسسات لمكافحته. هذه البرامج يجب أن تقودها الدولة ويكون للأسرة والمجتمع المدني والمؤسسات التعليمية والدينية أدوار محددة فيها بشكل تكاملي بما يؤدي في النهاية على خلق ما يسمى بالمواطنة الفعالة في مكافحة الفساد بما يجعل من المواطن العادي هو الرقيب الأول على المال العام والمصلحة العامة، ويكون دوره مكملاً لدور الجهات الرقابية.

٦- محور الإصلاح الهيكلي :

وهذا يدخل في إطار النقاش الدائر بعد الثورة حول الإصلاح السياسي بشكل عام بحيث يضمن النظام السياسي الذي سوف يتبع علاقة متوازنة بين الحكومة والبرلمان والقضاء علاقة تضمن استقلالية كل سلطة من الأخرى وألا تتغول أي منها على السلطتين الأخريين، وكلها أمور هامة لمكافحة الفساد كما سبق أن أوضحنا، كما يجب فصل الملكية عن الإدارة في مؤسسات الإعلام الحكومي بما يمنع من تسييسها.

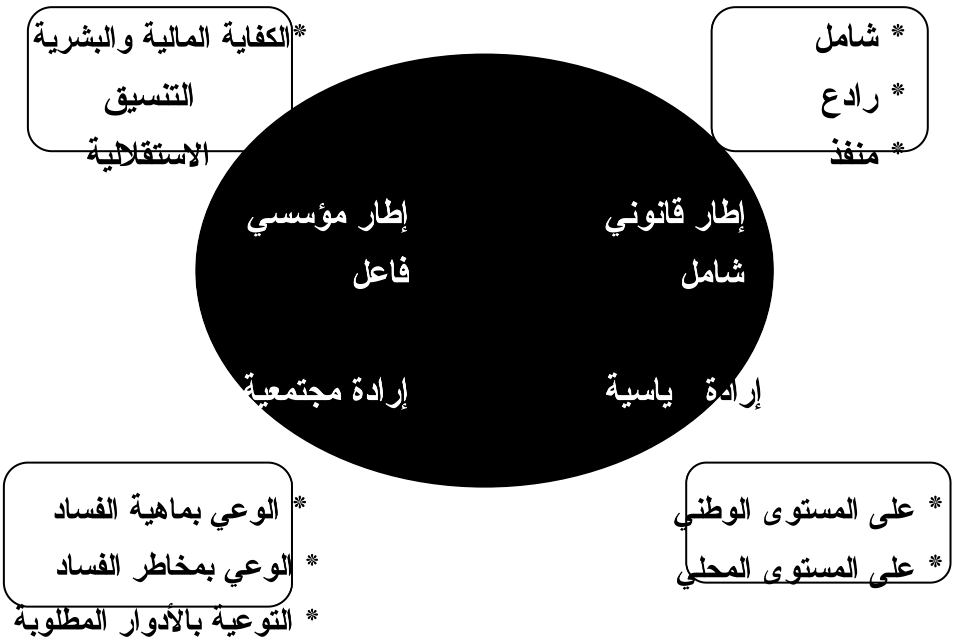
وحتى تؤتي هذه الإصلاحات المقترحة جدواها يجب أن تكون متناغمة ومتناسقة مع بعضها البعض في إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد

---

(١) عبدالخالق فاروق: أزمة النشر والتعبير في مصر، القاهرة، دار مكتبة الكلمة، ٢٠٠٠، ص١١٨.

يشترك في وضعها وتنفيذها جميع الأطراف المعنية بدلاً من الإصلاحات المتفرقة التي قد تغطي جانب وتترك جوانب أخرى غير مغطاة مما يعرقل جهود مكافحة الفساد ويفقد الثقة فيها مع مرور الوقت[1].

وفيما يلي شكل[2] يوضح الأركان الرئيسية لأي إستراتيجية مستقبلية لمكافحة الفساد ومتطلبات كل ركن من هذه الأركان.



وضع الفساد في الدستور المصري[3]:

فقد صدر دستور جمهورية مصر العربية سنة ٢٠١٣ بعد الاستفتاء عليه في ١٤، ١٥ يناير ٢٠١٤ متضمناً الفصل السابع والذي يوضح مهام واختصاصات الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ومكافحة الفساد.

---

(١) حسين محمود حسن: اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مرجع سابق.

(٢) المرجع السابق.

(٣) دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤.

تنص المادة (٢١٨) تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة، الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

كما تضمن الدستور المقومات الاجتماعية والأخلاقية :

المادة (٨) يقوم المجتمع على التضامن الاجتماعي، وتلتزم الدولة بتحقيق العدالة الاجتماعية وتوفير سُبل التكافل الاجتماعي، بما يضمن الحياة الكريمة لجميع المواطنين، على النحو الذي ينظمه القانون.

المادة (٩) تلتزم الدولة بتحقيق تكافؤ الفرص بين جميع المواطنين، دون تمييز.

المادة (١٠) الأسرة أساس المجتمع، قوامها الدين والأخلاق والوطنية، وتحرص الدولة على تماسكها واستقرارها وترسيخ قيمها[١].

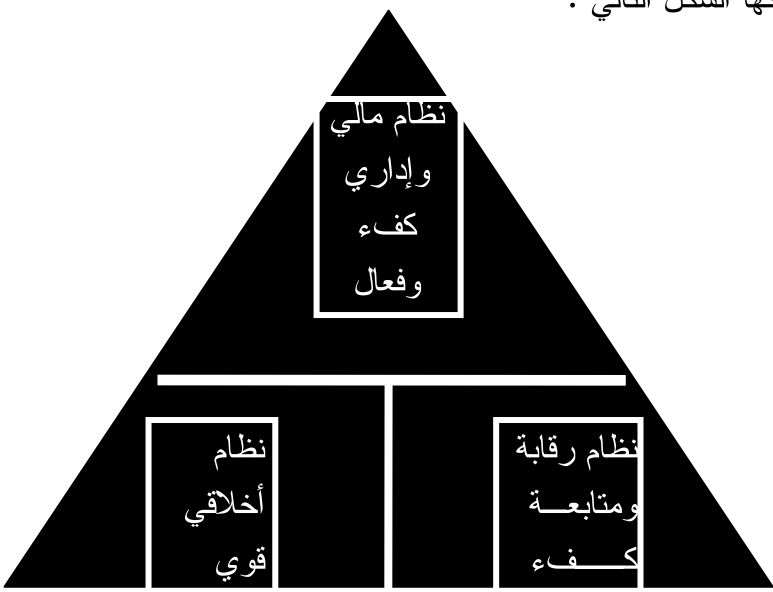
---

(١) دستور جمهورية مصر العربية، ٢٠١٤.

الفرع الثاني

ركائز محاربة الفساد المالي والإداري(١)

يرتكز نظام مكافحة الفساد المالي والإداري في الوحدات الحكومية والعامة على تصميم وتنفيذ نظام كفء وفعال يتكون من ثلاثة مكونات كما يوضحها الشكل التالي :



المكون الأول: نظام مالي وإداري كفء فعال :

الخطوة الأولى للنجاح هي تصميم كفء وفعال، ويقصد بالكفاءة وجود علاقة مثلى بين المدخلات والمخرجات أي الحصول على كم أكبر من المخرجات باستخدام نفس الكم من المدخلات، أو الحصول على نفس الكم من المخرجات باستخدام كمية أقل من المدخلات أما الفعالية فهي تحقيق الأهداف التي من أجلها تم إنشاء النظام.

---

(١) د. طارق عبدالعال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، جامعة عين شمس، القاهرة، إبريل ٢٠١٣م.

وتصميم نظام مالي وإداري قوي وتنفيذه بشكل سليم هو الفيصل بين النجاح والفشل.

ويعتمد النظام المالي الجيد على عدة عناصر أهمها[1]:

- وجود نظام محاسبي ملائم (مجموعة مستندية ودفترية وسجلات وتقارير مالية مكتملة وتتم في ضوء معايير المحاسبة المصرية).
- وجود نظام رقابة داخلية قوي يتوافر فيه الفصل بين المسئوليات والواجبات ووجود إدارة مراجعة داخلية يتوافر فيها عناصر الكفاءة والفعالية والاستقلالية والمكانة في الهيكل التنظيمي وكذلك توافر الضبط الداخلي والذي يعمل بتلقائية لمنع الأخطاء والغش وكشف الانحرافات بسرعة.
- الإشراف الإداري ومتابعة الأداء والتدريب والتحسين والتطوير.
- وضع نظم جيدة للحوافز والثواب والعقاب وكذلك وضع حد أدنى وحد أقصى للدخل في المنظمة.
- وضع نظام تضامن اجتماعي للوقوف بجوار العاملين في الظروف الصعبة

ويعتمد النظام الإداري الجيد على عدة عناصر أهمها :

- الهيكل التنظيمي المناسب.
- تنمية الموارد البشرية باستمرار من خلال التدريب والتعليم ورفع المهارات وإرسال البعثات للخارج للتدريب على أحدث النظم والوسائل.
- نظم إدارية فعالة للاختيار والتعيين والتدريب والترقية وشغل المناصب القيادية.
- إجراءات إدارية واضحة ومكتوبة لتنفيذ الأعمال.

---

(١) المنظمات الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة.
http://www.intosai.org
تم تأسيس الأنتوساي عام ١٩٥٣ وهي مؤسسة مستقلة وذاتية السيادة وغير سياسية ومنظمة غير حكومية ذات مركز استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة ويبلغ عدد الأعضاء ١٩٠ عضواً كاملاً وأربعة أجهزة أعضاء منتسبين.

- إدارة ومتابعة الأداء من خلال :
  - إجراءات مكتوبة وواضحة لأداء الأعمال وخطوات أداء العمل.
  - تقييم الأداء دورياً.
  - متابعة الأداء.
  - تطوير الأداء وتحسينه.
  - التشجيع على الابتكار وأن ينسب كل عمل لصاحبه.

المكون الثاني : النظام الأخلاقي القوي(١):

يمثل السلوك الأخلاقي الرشيد العنصر الحاكم في نجاح أو فشل المجتمعات فهو الفيصل بين النجاح والفشل، فمهما تم تدبيره من موارد مالية وإمكانيات مادية دون أن يدعمها عناصر بشرية فاهمة وقادرة ومدربة وتتمتع بأخلاقيات المهنة وأدوات الرقابة الملائمة، فإن المجتمعات لن تنجح في التقدم والتنمية، حيث يعتمد النجاح في جميع الأحوال على العناصر البشرية والقوة العاملة التي ينبغي أن يتوافر فيها الأخلاقيات الحميدة مثل الأمانة والشرف والنزاهة والصدق والاستقامة وحب العمل والوطن وغيرها من الأخلاقيات الحميدة.

وينبغي بث الأخلاقيات الحميدة في نفوس الأطفال والشباب والكبار في المدارس والجامعات وأماكن العمل وفي الشوارع ومن خلال كافة وسائل الإعلام ودور العبادة ومؤسسات المجتمع المدني والتنظيمات الحكومية وغير الحكومية، فعلى سبيل المثال فإن انتشار ثقافة الصدق في المجتمعات سوف يساعد في التعرف على المشكلات على حقيقتها ووضع الحلول اللازمة بما

---

(١) د. صبحي منصور: أخلاقيات الوظيفة العامة والفساد الإداري، ورقة عمل مقدمة في ملتقى الاتجاهات المعاصرة لإدارة الوظيفة العامة وشئون الموظفين والمنعقد في الرباط، المملكة المغربية خلال الفترة ١٦-٢٠ يوليو ٢٠٠٧.

يساعد في تحقيق مصلحة الفرد والمجتمع، فالصدق منجي[1].

وهناك واقعة تشير إلى ذلك تم وصفها في كتاب بعنوان "ماذا لو كذب الألمان" ويوضح الكتاب أنه حدث أثناء الحرب العالمية الثانية أن دمرت الحرب معظم الوثائق والمستندات في ألمانيا، وبعد الحرب بدأت ألمانيا في إعادة البناء وتسكين كل شخص في العمل أو الوظيفة التي كان يعمل بها قبل نشوب الحرب، ولما كانت الوثائق والمستندات قد دمرت، فإنه كان يتم سؤال كل شخص، ماذا كنت تعمل قبل الحرب؟ ويتم توجيهه نحو العمل الذي يذكر أنه كان يعمل به دون أدنى شك فيما يقوله، فقد كان الصدق هو الثقافة السائدة في المجتمع الألماني، واستطاعت ألمانيا ان تعيد البناء بشكل أبهر العالم وكتب أحد الألمان تعليقاً على ذلك كتاباً بعنوان "ماذا لو كذب الألمان ؟".

بطبيعة الحال لو كان قد كذب الألمان، لما استطاعت ألمانيا أن تعيد البناء، حيث كان سيتم وقتها توجيه الأفراد إلى وظائف لم يشغلوها أو غير جديرين بها وبالتالي سيؤدي إلى نقص الكفاءة وعدم تحقيق الأهداف وبالتالي عدم إعادة البناء، وبالتالي فإن الصدق هو الذي ساهم في إعادة بناء ألمانيا.

واقعة أخرى وهي استقالة أول وزيرة للدفاع في اليابان وقد كان السبب هو أنها وجدت أثناء المناقشات والتحليلات التي تجرى في وزارة الدفاع وجود جنرال أكثر كفاءة وفعالية منها، لذلك استقالت لتفسح الطريق للكفاءة لتصل إلى القيادة التي هي جديرة بها.

وقد كان لنا في رسول الله صلى الله عليه وسلم قدوة حسنة في التحلي بمكارم الأخلاق في كل جوانب الحياة والعمل.

إننا نحتاج في بلادنا إلى تغيير ثقافي يركز على نشر ثقافة الالتزام

---

(١) أحمد صبيح: سلسلة ولد وبنت للأطفال، ١٣٧ قصة في خمسة عشر كتاب، "قصة الصدق منجى" مكتبة الأسرة، الهيئة العامة للكتاب، ٢٠٠٢.

والصدق والأمانة والنزاهة والاستقامة[1]، فلا تسمى الرشوة إكرامية ولا يسمى استغلال النفوذ بالخطأ الإداري ولا يسمى إهدار المال العام بالإهمال ولا نتصدى للفساد بكلمات مثل (معلش) أو لن يتم تكرار ذلك مستقبلاً، أو إنك لن تدفع من جيبك أو نضع مبررات وأهمية، كذلك يجب أن تعمل الدولة على تشجيع الجهات الحكومية وغيرها على إنشاء صناديق خاصة للوقوف مع العاملين في الأوقات الصعبة وحالات الوفاة والأمراض المزمنة التي لا يتم تغطيتها من خلال التأمين الصحي وأن تمول هذه الصناديق من اشتراكات الأعضاء والتبرعات والمنح[2].

وينبغي إيجاد هذه الآلية وأن يشعر العامل أو الموظف بأنه ليس وحده في مواجهة الظروف الصعبة وتعمل كلية التجارة – جامعة عين شمس الآن على إنشاء صندوق "لست وحدك" في هذا المجال.

ووجود مثل هذه الآليات سوف يقلل من حالات الفساد المالي والإداري في الدولة وحتى لا يمد العامل أو الموظف يده لإهدار أو اختلاس المال العام.

وهكذا يمثل السلوك الأخلاقي ركيزة أساسية لمكافحة الفساد المالي والإداري، ويتم ذلك من خلال ضمان الالتزام السلوكي الرشيد من خلال الالتزام بقواعد السلوك المهني الرشيد والتوازن في تحقيق مصالح كافة الأطراف المرتبطة بالمنظمة التي يعمل بها، والشفافية عند عرض المعلومات وتوصيلها بعناية لمستخدميها، وكذلك تدريب وتشجيع العاملين على تقديم

---

(١) حيث تنص المادة ١٠ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ أن الأسرة أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق والوطنية، وتحرص الدولة على تماسكها واستقرارها وترسيخ قيمها.

(٢) د. محمد شفيق: الجريمة والمجتمع، محاضرات في علم الاجتماع الجنائي، مكتبة معهد تدريب ضباط الشرطة، أكاديمية الشرطة، القاهرة، ١٩٨٥م؛ د. نبيل مدحت سالم: المسئولية الاجتماعية في النظرية الوضعية للجريمة، دراسة تحليلية، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٤.

الأفكار والمقترحات والابتكارات وحمايتها من أن تنسب إلى آخرين في مواقع قيادية أعلى، ويضاف إلى ذلك ضرورة وجود توازن في الأجور والحوافز والبدلات ونظم الثواب والعقاب والترقية، وأهم آليات نشر ثقافة الأخلاقيات الحميدة في المجتمعات هي(١):

١- مراعاة العدالة الاجتماعية من خلال :

- مراعاة الحد الأدنى للمعيشة والعمل على توفير حياة كريمة للعاملين.
- وضع حد أدنى وحد أقصى للدخل في الوحدات الحكومية المختلفة.
- وضع نظم للثواب والعقاب متوازنة وعادلة وفعالة.
- مراعاة تكافؤ الفرص في التعيين والترقية للأجدر والأكثر كفاءة.
- البعد عن الواسطة والمحسوبية.
- مراعاة ذوي الإعاقة ومنحهم فرص العمل والترقي بنسب معينة.
- العمل على القضاء على البطالة ونشر ثقافة العمل الحر وتشجيع الشباب على إنشاء مشروعات صغيرة وتعريفهم وتدريبهم على توليد أفكار المشروعات الصغيرة وكيفية تمويلها وتسويق منتجاتهم.
- العمل بروح الفريق والتعاون بين الأفراد والمنظمات بما فيه خير وصالح الوطن.

٢- دور الإعلام في نشر الحقائق والمعلومات، والشفافية في عرض أهمية نشر ثقافة الأخلاق الحميدة في المجتمع.

٣- دور الفن في إبراز السلوك القويم وتقبيح السلوك المعوج من خلال المسلسلات والأفلام وغيرها.

٤- دور الأجهزة الرقابية في ملاحقة الفساد المالي والإداري ومتابعة تطوره.

٥- دور القضاء في توقيع العقوبات الرادعة على الفاسدين والمفسدين.

---

(١) د. فتنة فتحي: دور المجتمع في مكافحة الفساد، مؤتمر الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، المنظمة الوطنية الدولية لحقوق الإنسان، كلية التجارة، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٢ إبريل ٢٠١٣.

٦- دور أجهزة المخابرات والشرطة في كشف حالات الفساد المالي والإداري الخطيرة.

٧- دور وحدة غسيل الأموال في البنك المركزي المصري في كشف محاولات تبييض الأموال القذرة(١).

٨- دور الجامعات في تدريس مواد الرقابة المالية والمراجعة والرقابة على المال وتعريف الطلاب بأحدث الأساليب والمعايير لاكتشاف حالات الأخطاء والغش والمخالفات وتدريب العاملين بالجهات الرقابية على ذلك.

٩- يبقى الدور الأكبر للأزهر والكنيسة في بث روح التعاون والمحبة.

المكون الثالث : نظام رقابة ومتابعة فعال :

تتنوع أنواع الرقابة إلى :

١- رقابة مالية بشقيها المحاسبي واتفاقها مع اللوائح المالية المعتمدة.

٢- رقابة إدارية من خلال الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ الخطط وتفعيل أساليب ونظم الثواب والعقاب.

٣- رقابة قانونية لمتابعة ما تم بشأن المخالفات المالية والإدارية.

---

(١) د. محمود شريف بسيوني: غسل الأموال الاستجابات الدولية وجهود المكافحة الإقليمية والوطنية، دار الشروق، ٢٠٠٤، ص٨٧؛ د. حمدي عبدالعظيم: غسيل الأموال في مصر والعالم، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية، القاهرة، ١٩٧٧م؛ د. شريف سيد كامل: مكافحة جرائم غسل الأموال في التشريع المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٢م.

آليات مكافحة الفساد[١] :

نظم
رقابة ومتابعة
ومساءلة فعالة من
كافة الأطراف المرتبطة بالمنظمة
تجعل ارتكاب الفساد عملية صعبة جداً
وتنجح في اكتشافه بسرعة عند وقوعه

تـــــوازن

- توازن في السلطة والرقابة (السلطة المطلقة مفسدة مطلقة)
- توازن في تحقيق مصالح الأطراف المرتبطة بالمنظمة.
- توازن الأداء.

نظام قانوني وأخلاقي قوي

- وضع نظام قانوني صارم يضرب بيد من حديد على حالات الفساد مهما كان من يرتكبها، والكبير قبل الصغير.
- نشر ثقافة الأخلاق الحميدة في المجتمع (الأمانة والنزاهة والاستقامة والصدق).
- نشر ثقافة الانضباط في كافة مجالات الحياة.

---

(١) د. طارق عبدالعال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، جامعة عين شمس، القاهرة، إبريل ٢٠١٣م، مرجع سابق.

وتزيد قدرة المجتمعات على مكافحة الفساد عندما تتوافر عدة عوامل أساسية أهمها :

١- وجود ديمقراطية حقيقية وأحزاب قوية والتعددية السياسية والمعارضة الحقيقية.

٢- وجود حرية صحافة ورقابة شعبية فعالة.

٣- سيادة القانون وسلطة قضائية قوية غير خاضعة لضغوط.

٤- حرية الرأي واستقلاليته من خلال وسائل الإعلام المختلفة.

٥- شيوع المشاركة السياسية والحزبية بين أفراد المجتمع.

٦- وجود بيئة تتسم بالشفافية.

٧- وجود تفعيل رادع قوى للفساد يقع على الكبير والصغير.

٨- استقلالية القضاء والجامعات والصحافة.

٩- إيمان القيادات العليا بضرورة كشف الفساد ومكافحته بكافة السبل.

١٠- وجود وسائل اتصال فعالة بين مكتشفي الفساد والقادرين على مكافحته وإنزال العقاب بمرتكبيه.

١١- حماية مكتشفي الفساد من انتقام مرتكبيه.

١٢- عدم التستر على مرتكبي الفساد(١).

---

(١) إسماعيل الشطي: الديمقراطية كآلية لمكافحة الفساد والتمكين للحكم الصالح، المستقبل العربي، العدد ٣١٠، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤.

المبحث الثالث
مكافحة الفساد في دول المقارنة ((فرنسا وأمريكا))
ودور الحوكمة في مكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

يحتفل العالم بأسره في التاسع من ديسمبر من كل عام باليوم العالمي لمكافحة الفساد، حيث يواكب هذا اليوم تاريخ التوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣، والتي دخلت حيز التنفيذ في ٢٠٠٥، وهكذا تحولت هذه القضية من هاجس وطني داخلي إلى قضية عالمية ودولية ومجتمعية ذات أبعاد متعددة سياسية وثقافية وأخلاقية وقانونية[١].

فالبعد القانوني في جرائم الفساد يعد من أخطر الأبعاد التي ترتبط بتلك الظاهرة، إذ عادة ما ينظر إلى القانون باعتباره العامل والأداة المساعدة على كشف الفساد وتجريمه، دون الاهتمام بأن القانون نفسه يمكن أن يسهل ارتكاب جريمة الفساد، بل إن غيابه في الكثير من الأحيان قد يتسبب في إهدار حق المجني عليه، بل قد يودي بحياته في أحيان كثيرة[٢].

وسوف نتناول هذا المبحث في مطلبين :

المطلب الأول : مكافحة الفساد في فرنسا وأمريكا.

المطلب الثاني : دور الحوكمة في مكافحة الفساد.

---

(١) عبدالفتاح الجبالي ، هناء عبيد: دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠، ص٧.

(٢) غادة علي موسى: حكم القانون ومكافحة الفساد، مؤتمر حكم القانون والتنمية، القاهرة، ٢-٣ مايو ٢٠١١.

المطلب الأول

مكافحة الفساد في فرنسا وأمريكا

ودور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد

أولاً : دولة فرنسا : توجد عدة جهات لمحاربة الفساد هي :

١- الوحدة المركزية لمحاربة الرشوة والفساد.

Service Central de Prévention de la Corruption.

٢- اللجنة الوزارية للتفتيش على العقود العامة ومنح امتيازات إدارة المرافق العامة.

MIEM: mission interministérielle d'enquete sur les marchés et les conventions de délégation de service publique.

٣- وحدة متابعة المعلومات والإجراءات ضد الشبكات المالية غير المشروعة.

TRACFIN: traitement du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins.

٤- لجان أخلاقيات وآداب المهنة (وتضارب المصالح).

Les commissions de décontologie.

ثانياً : الولايات المتحدة الأمريكية :

تعد الولايات المتحدة الأمريكية من أوائل دول العالم في مكافحة الفساد والرشوة حيث اتخذت إجراءات فعالة للقضاء على الفساد وآثاره السلبية. وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من دول العالم المتقدمة في مكافحة الفساد، فوفقاً لمؤشر CPI(١) فإن درجة الولايات المتحدة هي ٧,٦ مما يدل على نجاح سياستها في التصدي للفساد الإداري والحد منه، ويرجع نجاح الولايات المتحدة

---

(١) مؤشر مدركات الفساد CPI Corruption Perceptions Index وهو من أهم المؤشرات التي تصدر عن منظمة الشفافية الدولية Organization Transparency International والتي تأسست عام ١٩٩٣، كإحدى المنظمات غير الحكومية التي اكتسبت شهرة في عمل استطلاعات الفساد، وتضم حالياً فروعاً في تسعين دولة، وأمانتها العامة في برلين في ألمانيا، انظر www.transpareteny.org

إلى تبنيها عدة مبادرات، شرعت في تنفيذها بدءً من منتصف التسعينات.

مبادرات الولايات المتحدة لمكافحة الفساد :

- Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) : هي مبادرة تبنتها الولايات المتحدة وتطبقها في معاملاتها الاقتصادية مع باقي دول العالم، وبموجب هذه المبادرة يتم محاكمة أي شركة أمريكية تقوم بدفع رشوة لحكومة أية دولة أخرى تتعامل معها.
- في عام ١٩٩٦ شاركت الولايات المتحدة في مؤتمر Inter-American Convention Against Corruption لتجريم الرشاوى الدولية التي تدفع للمسئولين الحكوميين خلال تنفيذ المعاملات التجارية الدولية.
- في ديسمبر ١٩٩٧ وقعت الولايات المتحدة مع ٣٤ دولة اخرى معاهدة مؤتمر OECD لمكافحة الرشوة في نطاق التجارة الدولية في الهيئات الحكومية، وقد جرم المؤتمر كل أشكال الرشاوى المدفوعة للمسئولين الحكوميين، كما ألزم المؤتمر الدول الأعضاء باتخاذ خطوات جادة نحو محاكمة أي شركة وطنية تقوم بتقديم رشاوي للمسئولين في حكومات الدول الأخرى.
- تعمل الولايات المتحدة أيضاً مع كلاً من: البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، لتشجيع المبادرات الهادفة لمكافحة الفساد.

حددت الولايات المتحدة الأمريكية ثمان محاور لمكافحة الفساد وهي(١):

١- الإصلاح الاقتصادي.

٢- تحقيق الشفافية.

٣- رفع كفاءة الجهاز الإداري والهيئات الحكومية.

---

(١) جون د. سوليفان: أدوات سياسية لمكافحة الفساد، خبرات عالمية، العدد ١٣، واشنطن، غرفة التجارة الأمريكية، مركز المشروعات الدولية الخاصة ، د.ت.

٤- الإصلاح المالي بهدف خلق هيئات مراقبة مالية لها سلطات مناسبة.
٥- استقلال القضاء.
٦- وضع قانون خاص للتعاملات التجارية الدولية بما يضمن حق كل طرف فيه.
٧- رفع مستوى وعي وثقافة الشعب.
٨- تجديد ومراجعة القوانين القائمة بما يضمن وجود جهاز فعال لمراقبة ممارسات الفساد داخل حدود الدولة.

دور المنظمات الدولية في مكافحة الفساد :

ما هي المنظمات الدولية، وأهدافها ودورها في مكافحة الفساد ؟

١- هيئة الأمم المتحدة.
٢- منظمة الشفافية الدولية.
٣- البنك الدولي.
٤- صندوق النقد الدولي.

أولاً : هيئة الأمم المتحدة[(١)]:

أصدرت الأمم المتحدة اتفاقية لمكافحة الفساد الإداري، فقد اعتمد الأمين العام للأمم المتحدة أمام الجمعية العامة (اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الإداري) يوم ٣١ أكتوبر سنة ٢٠٠٣. وتحتوى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣ على عدد (٧١) مادة قانونية موزعة على ثمانية فصول رئيسية، وقد انضمت إليها كثير من دول العالم.

أهداف الاتفاقية :

١- ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بكل صوره بكفاءة عالية.

---

(١) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ، تقييم التنفيذ وتحليل الفجوات في الحالة المصرية، مركز العقد الاجتماعي، مرجع سابق الإشارة إليه، ص٢٦.

٢- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة في مجال منع ومكافحة الفساد.

٣- تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للممتلكات والشئون العامة

ثانياً : منظمة الشفافية الدولية :

فقد أنشأت عام ١٩٩٣ في مدينة برلين بألمانيا لمساعدة الدول والأفراد الراغبين في تحقيق الشفافية والنزاهة وهي منظمة غير حكومية وهدفها الأساسي مكافحة الفساد على المستوى المحلي والدولي ويتكون هيكلها من ١٣ عضواً من دول مختلفة.

دور منظمة الشفافية الدولية[١]:

١- العمل من أجل نشر الديمقراطية.

٢- ترسيخ القيم الأخلاقية.

٣- تطوير أساليب العمل.

٤- تبسيط الإجراءات داخل الحكومة.

أهداف عامة لمنظمة الشفافية الدولية[٢]:

١- بناء تحالفات محلية وإقليمية وعالمية تضم الحكومات والمجتمع المدني والقطاع الخاص لمحاربة الفساد الداخلي والخارجي.

٢- تنظيم ودعم الفروع المحلية للمنظمة لتحقيق النزاهة والشفافية.

٣- المساعدة في تصميم وتنفيذ نظم النزاهة الفعالة.

٤- تفعيل دور الاتحاد الدولي لتحسين وتقوية نظم النزاهة المحلية والدولية لمحاربة الفساد.

٥- سن التشريعات ووضع البرامج المختلفة لمكافحة الفساد.

٦- اعتماد الشفافية في العمليات الحكومية.

---

(1) http://www.transparency.org.

(٢) منظمة الشفافية الدولية هي منظمة مجتمع مدني بارزة في مجال مكافحة الفساد ومقرها مدينة برلين – ألمانيا.

ثالثاً : البنك الدولي(١):

إستراتيجية البك الدولي لمكافحة الفساد تتضمن أربع محاور رئيسية وهي:

- منع كافة أشكال الاحتيال والفساد في المشروعات الممولة من قبل البنك.
- تقديم العون للدول النامية التي تعتزم مكافحة الفساد.
- اعتبار مكافحة الفساد شرطاً أساسياً لتقديم خدمات البنك الدولي.
- تقديم العون والدعم للجهود الدولية لمحاربة الفساد.

برنامج البنك الدولي لمساعدة الدول النامية في محاربة الفساد الإداري يعتبر البنك الدولي هو أكبر المؤسسات المالية المعنية بتنمية الدول النامية، وفي عام ١٩٩٧ أعلن البنك برنامجاً شاملاً لمساعدة الدول في مواجهة الفساد.

هدف البرنامج :

فهو برنامج لمكافحة الفساد الإداري والقضاء على البيروقراطية ووضع آلية لذلك بأن ألزم كل دولة ضرورة إنشاء جهاز لمكافحة الفساد يملك الصلاحيات والإمكانيات الكافية يتبع رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء.

رابعاً : صندوق النقد الدولي(٢):

يقوم صندوق النقد الدولي بالترويج لحسن التنظيم والإدارة في البلدان الأعضاء، يدعم إصلاحات السياسات الاقتصادية والإصلاحات الهيكلية التي تحد من مجال نهب الأموال والحرص على الشفافية في معاملات الحكومة والقطاع العام.

كما يفرض مجموعة من الضوابط المتعلقة بتقديم القروض.

---

(1) www.worldbank.org.

(٢) راجع: دافيد دريسكول: ما هو صندوق النقد الدولي ؟ الجامعة الأمريكية بالقاهرة، ترجمة محمد حسن يوسف ١٩٧٧.

* تم إنشاء صندوق النقد الدولي بموجب معاهدة "بريتون وودز" ١٩٤٤ لضبط ورقابة النظام المالي العالمي.

www.cipe

وحدد صندوق النقد الدولي حالات الفساد والممارسات المرتبطة بتحويل الأموال العامة إلى غير وجهتها المحددة، وتورط الموظفين الرسميين في عمليات تحايل جمركية أو ضريبية وإساءة استخدام احتياطي العملة الصعبة من قبل هؤلاء الموظفين واستغلال السلطة من قبل المشرفين عليها.

المطلب الثاني

دور الحوكمة في تعزيز الرقابة على الأموال العامة ومكافحة الفساد

تمهيد :

يكتسب مفهوم الحوكمة أو الحكم الصالح دلالة خاصة بالنسبة لجميع الدول، وبخاصة الدول النامية فمتطلبات التنمية في مختلف المجالات تقتضي تضافر الجهود والمشاركة الحقيقية الفاعلة بين الحكومة والمجتمع المدني بمؤسساته المختلفة وكذلك القطاع الخاص، لذلك فإن توافر متطلبات ومعايير الحوكمة الجيدة لاسيما الشفافية والمساءلة يسهم على نحو مباشر في إحداث الطفرة التنموية المأمولة في أي دولة.

ويؤدي التطبيق الناجح للحوكمة إلى الفصل الواضح والصريح بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، وبين المال العام والمال الخاص ويبتعد عن استخدام الموارد العامة لمصلحة خاصة، فالحكم الصالح هو الحكم الذي تقوم به كوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وبرضاء المواطنين وعبر مشاركتهم ودعمهم(١).

وسوف تتناول الدراسة في هذا المطلب النقاط الآتية :

أولاً : مفهوم الحوكمة.

ثانياً : أهمية الحوكمة.

---

(١) د. محمد علي سعد: دور الحوكمة في مكافحة الفساد وتعزيز الرقابة على الأموال العامة، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، كلية التجارة، جامعة عين شمس، ٢٠ أبريل ٢٠١٣.

ثالثاً : مكونات الحوكمة.
رابعاً : دور الشفافية في حماية الأموال العامة.
خامساً : دور المساءلة في حماية الأموال العامة.
سادساً : الحوكمة الإليكترونية.

أولاً : مفهوم الحوكمة :

يعتبر مفهوم الحوكمة "Governance" من المفاهيم التي أثارت خلافاً حول ترجمتها إلى العربية على نحو دقيق، وذلك على الرغم من الاتفاق على أهمية المفهوم وضرورة طرحه وتداوله، فقد تم طرح هذا المفهوم تحت مسميات مختلفة منها الحكم الرشيد، والحاكمية، والحكمانية، وإدارة شئون الدولة والمجتمع والحوكمة، ويرجع الفرق بين هذه المسميات إلى وجهة نظر كل باحث من حيث البعد الذي يتناول فيه مضمون الحوكمة.

ويمكن القول أن مفهوم الحوكمة أخذ بعدين متوازيين أولهما الذي يتبنى الجوانب الإدارية والاقتصادية للمفهوم، أما البعد الثاني فيؤكد على الجانب السياسي للمفهوم حيث يشمل بجانب الاهتمام بالإصلاح والكفاءة الإدارية، التركيز على منظومة القيم الديمقراطية بما تحتويه من مفاهيم الشفافية وحقوق الإنسان والمجتمع المدني(١).

وبالتالي فإن المحك الأساسي لنجاح الحوكمة يكون من خلال مؤشرات عملية وإجرائية محددة تهدف في النهاية إلى تعزيز البناء التشريعي للدولة أي عملية صنع السياسة التشريعية، فكلما كانت صناعة التشريع تشاركية، وتتحلى بالشفافية، وتتيح للقانون مقومات التطبيق السليم كلما كانت داعمة لمنظومة الحوكمة.

---

(١) سلوى شعراوي جمعة: مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع: إشكاليات نظرية، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص٢٠٠١، ص٣.

وقد عرف البنك الدولي الحوكمة بأنها "الحالة التي من خلالها يتم إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع بهدف التنمية"[١].

أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) فقد حشد عدد من الخبراء الدوليين لمناقشة مضامين الحوكمة على مدار فترات متتالية وخلصوا إلى تعريف الحوكمة على أنها "ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية لإدارة شئون المجتمع على كافة مستوياته"، وفي تطور آخر عُرفت الحوكمة بأنها "التقاليد، والمؤسسات والعمليات التي تقرر كيفية ممارسة السلطة، وكيفية سماع صوت المواطنين، وكيفية صنع القرارات في قضايا ذات اهتمام عام"[٢].

كما أشارت لجنة "adbury" في تقريرها إلى الحوكمة المؤسسة بكونها "تمثل نظاماً كلياً يشمل الجوانب المالية وغير المالية وبواسطة هذا النظام توجه وتراقب المؤسسة بأكملها"[٣].

ثانياً : أهمية الحوكمة :

تستدعي الحوكمة فكرة الدولة القوية القادرة على توفير الإطار التشريعي والتنظيمي والإداري للعملية التنموية، حيث تمكن الحوكمة الدولة من التغلغل في بنية المجتمع من خلال تنظيم علاقات البشر، والتفاعلات المجتمعية، والمعاملات الاقتصادية، والعمليات السياسية عن طريق الاحتكام للقانون.

---

(1) The World Bank, Governance and Development. The World Bank Publications, Washington, D.C. 1992, P. 1.
(2) United Nations: Development Programms (UNDP), Governance for Substainable Human Development, (AUNDP) Policy Document, New York, 1997, p. 3.
(3) United Kingdom Shareholders, Association the Financial Aspects of Corporate Governance, Cadbury Report, UK, 2002, p. 14.

وتحقق الحوكمة العديد من المميزات نوجزها فيما يلي :

- شرعية السلطة، أي أن تكون السلطة مشروعة من حيث الإطار التشريعي والمؤسسي والقرارات المحددة من حيث المعايير المرعية في المؤسسة والعمليات والإجراءات بحيث تكون مقبولة لدى العامة(١).
- إيجاد درجة عالية من الثقة والاحترام بين الأطراف المكونة لمنظومة الحوكمة (الحكومة – القطاع الخاص – المجتمع المدني).
- تحقيق المسئولية الاجتماعية للدولة عن طريق مجموعة من السياسات التي تهدف إلى خدمة المجتمع.
- المشاركة في اتخاذ القرار بين جميع الأطراف الفاعلة في المجتمع مما يمثل دعماً للديمقراطية.
- تعزيز المساءلة العامة في الدولة الأمر الذي يدعم الثقة في الحكومة.
- سيادة القانون في المجتمع وبخاصة فيما يتعلق بحقوق الإنسان، الأمر الذي يضمن تحقيق مستوى عالي من الأمن والسلامة المجتمعية.
- تحقيق العدالة والمساواة بين جميع المواطنين دون تمييز والعمل على تحسين دخولهم وبالتالي تحسين المستوى المعيشي الخاص بهم.
- الاستغلال الأمثل للموارد والطاقات المتاحة بما يساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية المستدامة وتحقيق الغايات الاجتماعية.
- توفر الحوكمة فرصة لجميع أفراد الشعب بصفتهم مواطنين ومستفيدين من خدمات الحكومة، للتعبير عن خياراتهم والمشاركة في الحوار ووضع الحكومات تحت المسئولية للعمل لصالحهم(٢).

---

(1) United Nations Development Programme (UNDP), op. cit., pp. 18-20.

(٢) عيد فالح العدواني: الحوكمة ودورها في تحسين الأداء المؤسسي للجهاز الإداري ومتطلبات التطبيق في دولة الكويت، مجلة النهضة ، المجلد العاشر، العدد الرابع، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٩، ص ص ٨٥-٨٦.

- تدعيم الشفافية وحرية تداول المعلومات الأمر الذي يعزز الرقابة على كافة الأنشطة في الدولة على النحو الذي يساهم في مكافحة الفساد والأنشطة غير المشروعة التي تستنزف موارد الدولة.

إن أهمية الحوكمة لا تقتصر فقط على أنها آلية لتحقيق التنمية المستدامة وإنما لأنها مدخل هام من مداخل تقييم الأداء سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المؤسسات التابعة لها مثل الوزارات أو مؤسسات المجتمع المدني أو مؤسسات القطاع الخاص حيث تستخدم الحوكمة من قبل العديد من المؤسسات الدولية كوسيلة لقياس الأداء والحكم على ممارسة السلطة السياسية في إدارة شئون المجتمع باتجاه تطويري تنموي[١].

ثالثاً : مكونات الحوكمة :

تتضمن الحوكمة ثلاث ميادين رئيسية هي :

- الحكومة.
- القطاع الخاص.
- المجتمع المدني.

فالحكومة تهيئ البيئة السياسية والقانونية الصالحة، بينما يعمل القطاع الخاص على خلق فرص العمل وتحقيق الدخل لأفراد المجتمع، أما المجتمع المدني فيهيئ للتفاعل السياسي والاجتماعي بتوجيه الجماعات للمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية والاقتصادية[٢]. أي أن الهدف الإستراتيجي للحوكمة يتمثل في تعزيز التفاعل البناء بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني لخلق بيئة جيدة في المجتمع، فالحوكمة هي عقداً اجتماعياً جديداً يقوم على شراكة ثلاثية بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص

---

(1) United Nations Development Programme (UNDP), op. cit., pp. 41-45.

(2) Victire Langohr, Too Much Civil Society, Too Little Politics: Egypt and Liberalining Arab Regimes, Vol. 36, No. 2, January 2004, pp. 193-201.

بهدف تعبئة أفضل لقدرات المجتمع وإدارة أكثر رشادة لشئون الحكم(١).

وقد أشارت العديد من الدراسات إلى المعايير الأساسية للحوكمة، ومن أكثر هذه الدراسات شمولاً تلك التي صدرت عن برنامج الإنمائي حيث تضمن تسعة معايير نوضحها فيما يلي(٢):

١- المشاركة :

تعني المشاركة أن يسمح لكافة فئات المجتمع بما فيها الفئات المهمشة بالمشاركة الفاعلة في كل مناحي الحياة بحيث تتحول تلك الفئات من مجرد مشاهدين إلى مشاركين يصنعون واقعهم بأنفسهم، والمشاركة على هذا النحو تتطلب أن يكون لها إطاراً محدداً وواضحاً وتنظيماً خاصاً بممارساتها، وهذا يتطلب أن تتوافر الحرية لمنظمات المجتمع المدني للمشاركة الفعالة في أمور الدولة والمجتمع.

٢- حكم القانون :

تتطلب الحوكمة أن تكون الأطر القانونية غير متحيزة لفئة في المجتمع، كما أنها تتطلب أيضاً أن تساهم الأطر القانونية في حماية حقوق الإنسان وغير جائزة على حقوق الأقليات، ويعني ذلك أن سيادة القانون تقتضي توافر عنصرين هما حيادية القوانين، والتزام المواطنين أو إلزامهم بها، فكلما كانت القوانين حيادية تشريعاً وواقعاً وكلما كان التقيد بحكم القانون وارتضاؤه منهجاً حياتياً سادت دولة العدل والقانون(٣).

٣- الشفافية :

تعني الإفصاح الدائم عن المعلومات المتعلقة بما يفترض أن تقوم به المؤسسات الحكومية، وتتطلب الشفافية وجود أسلوب وآليات واضحة ومعلنة

---

(1) Jan Kociman, Modera Governance, New Governance Society Interactions, London, 1993, pp. 1-2.

(٢) راجع في مؤشر الحوكمة والفساد www.trabsparency.org

(٣) منتدى البدائل العربي للدراسات، الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر، ص٢٧.

وفعالة للحصول على المعلومات التي تتعلق بحقوق المواطنين، وكذلك شروط الحصول على الخدمات التي تقدم للمواطنين وطرق الاستفادة منها[١]، فالشفافية تهدف في المقام الأول إلى أن تكون عملية صنع واتخاذ القرار وتنفيذه باتباع الأسس القانونية والضوابط الحاكمة المعلنة.

٤- الاستجابة :

تعني أن تستجيب مؤسسات الدولة لرغبات وتطلعات كافة فئات المجتمع، وأن تحاول تحقيقها في إطار زمني مناسب[٢]، مما يعني أن توجه كل مؤسسات الدولة عملياتها وأنشطتها إلى خدمة كافة فئات المجتمع بما فيها الفئات المهمشة.

٥- التوافق :

تواءم الحوكمة بين مصالح الفئات المختلفة والمتضاربة في المجتمع للوصول إلى توافق واسع الآراء بشأن ما يحقق مصلحة المجموع كأفضل ما يكون، وبشأن السياسات والإجراءات كلما كان ذلك ممكناً، وهذا يعني أن الحوكمة تجهض أي فكر يعطي أولوية لفئة معينة في المجتمع سواء كانت هذه الفئة الصفوة أو الطبقة العاملة.

٦- المساواة :

تهدف المساواة إلى إعطاء جميع أفراد المجتمع الحق في الحصول على الفرص المتساوية في الارتقاء الاجتماعي من أجل تحسين أوضاعهم وصيانة مستواهم المعيشي.

٧- الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد :

وتعني قيام المؤسسات الحكومية بالاستخدام الأمثل للموارد المتاحة حتى تحقق في النهاية الإشباع الأمثل لحاجات المجتمع وتطلعاته، وهذا الإطار

---

(١) المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ورشة عمل عن تقييم الأداء المؤسسي والخطط الإستراتيجية، ١٢-١٨ أبريل ٢٠٠٩، اسطنبول، ص٤٥.

(٢) المرجع السابق، ص٤٧.

يتضمن أيضاً استخدام الموارد الطبيعية بأسلوب يضمن استدامة النمو ويحمي البيئة الطبيعية.

٨- المساءلة :

تعني المساءلة الطلب من المسئولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصالح حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، وقبول بعض المسئولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش(١).

والمساءلة لا تقتصر على المؤسسات العامة فقط بل تمتد لتشمل القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والتي يجب أن تكون مسئولة أمام كافة الأطراف المشاركة في المجتمع، ولا تكون المشاركة ممكنة إلا إذا توافرت الشفافية.

٩- الرؤية الإستراتيجية :

تتحقق الرؤية الإستراتيجية بامتلاك الفاعلين الرئيسيين للحوكمة في المجتمع (الحكومة – القطاع الخاص – المجتمع المدني) وكذلك الجمهور العام منظوراً عريضاً فيما يتعلق بالحوكمة والتنمية البشرية المستدامة مع الإلمام بما هو مطلوب لتحقيق ذلك، كما ينبغي أن يكون هناك فهم كامل من جانب تلك الأطراف للأبعاد التاريخية والثقافية والاجتماعية التي يتشكل من خلالها ذلك المنظور.

وسوف يتم التركيز هنا على عنصرين لهما أهميتها الخاصة لنجاح منظومة الرقابة على الأموال العامة وهما الشفافية والمساءلة(٢).

---

(1) United Nations Development Programme (UNDP), op. cit., pp. 41-45.

(٢) د. عيد فالح العدواني: الحوكمة ودورها في تحسين الأداء المؤسسي للجهاز الإداري ومتطلبات التطبيق في دولة الكويت، مجلة النهضة، المجلد العاشر، العدد الرابع، كلية الاقتصاد، مجلة النهضة، المجلد العاشر، العدد الرابع، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، أكتوبر ٢٠٠٩.

رابعاً : دور الشفافية في حماية الأموال العامة ومكافحة الفساد :

تشكل الشفافية عاملاً أساسياً وعنصراً هاماً في أي برنامج يعمل على محاربة الفساد لما تحمله في طياتها من أسس ومبادئ تحد من الصلاحيات والسلطات المطلقة التي قد تستخدم بصورة سيئة في عملية اتخاذ القرارات، ويحتاج بناء الدولة العصرية إلى دعم الشفافية لما لها من أهمية كبرى في تحقيق العدل والمساواة بين أبناء الوطن الواحد مما يساهم بشكل كبير في تحقيق التنمية المستدامة، فلقد أضحت الشفافية مسألة حيوية وهامة لكافة المجتمعات، فعندما تكون القواعد المتبعة في إدارة شئون الدولة واضحة وظاهرة للجميع فإن ذلك يساعد المواطنين جميعاً على متابعة الطرق المعتمدة لتدبير شئون الدولة، فالشفافية تتمحور حول حق المواطن في المعرفة وتستلزم نشر المعلومات حول ما يفترض أن تقوم به الحكومة والمؤسسات التابعة لها، وكذلك توزيع المسئوليات على المستويات المختلفة، بالإضافة إلى تحديد العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وتعزيز التعاون فيما بينهم.

تعريف الشفافية :

من الناحية اللغوية تعرف الشفافية بأنها حرية تدفق المعلومات في معرفة وأوسع مفاهيمها، ومن الناحية السياسية تعني الشفافية منظومة من الإجراءات التي تمكن الناس من ملاحظة تصرفات السياسيين، أما محاسبياً فتشير إلى تلك الكشوف التي تستعمل وتستخرج المعلومات المطلوبة منها بسهولة.

وقد عرف الصاوي الشفافية بأنها "توفير المعلومات والعمل بطريقة متفتحة تسمح لأصحاب الشأن بالحصول على المعلومات الضرورية للحفاظ على مصالحهم واتخاذ القرارات المناسبة واكتشاف الأخطاء"(١).

---

(١) علي الصاوي: ماهية المساءلة والشفافية ودورهما في تعزيز التنمية الإنسانية، المؤتمر الثالث للجمعية الاقتصادية العمانية، بالتعاون مع الجمعية الاقتصادية الخليجية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مسقط، ٢١-٢٢ مارس ٢٠٠٩، ص٥.

ويؤكد مخيمر أن الشفافية هي "حق كل مواطن في الوصول إلى المعلومات ومعرفة آليات اتخاذ القرار المؤسسي، وحق الشفافية مطلب ضروري لوضع معايير أخلاقية وميثاق عمل مؤسسي لما تؤدي إليه من الثقة، وكذا المساعدة على اكتشاف الفساد"[١].

كما عرف أفندي الشفافية بأنها "التأكيد على مصداقية منظمة ما أمام الرأي العام والحكومة والقطاع الخاص والمنظمات الدولية، ويتحقق ذلك من خلال الصدق والإعلان عن النشاط وأهدافه ومصادر تمويله وفتح أبواب هذه المنظمة أمام الجميع"[٢].

ويتضح مما سبق أن الشفافية تعني الحد من السياسات والإجراءات غير المعلنة أو السرية أو التي تتسم بالغموض في إدارة شئون الدولة، فالشفافية عكس السرية التي تعني إخفاء الأعمال عمداً بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال، وبتطبيق ذلك على جميع أعمال المؤسسات العامة، وكذلك ينطبق على المؤسسات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني نظراً لتأثير أعمالها على المصلحة العامة.

أهمية الشفافية :

تحظى الشفافية بأهمية كبيرة في الوقت الحالي، فالشفافية تعمل على إزالة الغموض والضبابية التي تحيط بالكثير من الأعمال والتصرفات، وتساهم في القضاء على الفساد وغموض التشريعات، حيث ان غياب الشفافية يؤدي إلى غموض التشريعات وبالتالي السماح للمسئولين بحرية تفسيرها حسب ما يتفق مع مصالحهم الخاصة، ومن هنا تأتي أهمية توافر الشفافية لإزالة غموض التشريعات وما يترتب على ذلك من إساءة استخدام السلطة لتحقيق

---

(١) عبدالعزيز جميل مخيمر وآخرون: قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص١٠٥.

(٢) عطية حسين أفندي: اتجاهات جديدة في الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠١م، ص١٧١.

مصلحة شخصية على حساب المصلحة العامة.

لذلك يتطلب الأمر الإسراع بإصدار قانون جديد لتداول المعلومات في جمهورية مصر العربية يتيح الفرصة الحصول على البيانات والمعلومات الدقيقة ويخلق التزام قانوني لدى المؤسسات العامة للإفصاح عن المعلومات(١).

الشفافية والرقابة على المال العام في مصر :

أضحت الشفافية مسألة حيوية للتنمية والديمقراطية، فهي تتمحور حول حق المواطنين في المعرفة وتستلزم نشر المعلومات حول ما يفترض بموظفي الحكومة ومؤسساتها أن يفعلوا، وماذا يفعلون بالضبط وكذا تحديد المسئوليات المختلفة، وتعتبر الشفافية عنصر هام من عناصر الديمقراطية الفعالة نظراً لما تحمله ممن مساواة في الحصول على المعلومات وخلق فرص متساوية للمواطنين.

ولا حاجة للقول أن الجهاز الإداري للدولة في غالبية الدول النامية مازال يضع القيود لتداول المعلومات العامة على سبيل المثال المتعلقة بإدارة السياسة المالية والنقدية للدولة، والميزانيات والبيانات المالية، بل قد يمنع تداول الخطط المتعلقة بإنشاء المرافق العامة وتكلفتها(٢).

وقد أشار البنك الدولي إلى أن دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تشكو من مستوى شفافية يشوبه الضعف والتردي وخير دليل على ذلك ندرة البيانات والمعلومات الإحصائية المتوافرة حول نوعية إدارة الحكم في المنطقة، حيث أن معظم هذه الدول لا تضمن حق مواطنيها بالإطلاع على البيانات الحكومية، وبعض الدول تتعمد حجب هذا الحق، ففي مصر مثلاً فإن الميزانية الحكومية المفصلة لا تنشر كاملة، كما أن مناقشتها لا تتم خارج

---

(١) د. صديق محمد عفيفي: قضايا خاصة في الإدارة المجتمعية، الشافية – المساءلة – الشراكة، ندوة منظومة الإدارة المجتمعية وإدامة التنمية، القاهرة – يوليو ٢٠٠٣.

(٢) محمد ماهر الصواف: الإدارة المحلية في مصر: الواجبات والتنظيم، دار أبو المجد للطباعة، ٢٠١١م، ص٥٩

البرلمان[1].

ويمكن القول أنه مازال هناك اعتقاد سائد بين العاملين بإدارات الدولة المختلفة بأنهم ممنوعين من تقديم أية بيانات أو معلومات تتعلق بنشاطهم، وأن هذه المعلومات يغلب عليها السرية ولا يجوز تداولها[2]. ويعتبر المبدأ التقليدي لسرية أنظمة وأعمال الإدارة العامة من الموروثات والأصول العامة في جمهورية مصر العربية، وعلى أساس هذا المبدأ يحجب الجانب الأكبر من المعلومات عن الشئون العامة، وتحجب كثير من الحقائق عن الشعب وعن المعنيين بأنشطة وأعمال الإدارة، وينشأ عن ذلك بالفعل بيئة خصبة لممارسة الكثير من الأنشطة والأعمال التي تتسم بالفساد.

وتعاني جمهورية مصر العربية مشكلة عدم الشفافية في المعلومات حيث أن الأصل في معظم القوانين المصرية هو الحظر والسرية وليس الشفافية بل أن هناك العديد من القوانين التي تقف حجرة عثرة دون ذلك ولا يقتصر الأمر على قانون سرية الحسابات المصرفية ولكنه يمتد إلى العديد من القوانين مثل قانون العاملين المدنيين بالدولة وقانون الجهاز المركزي للمحاسبات ونوجز ذلك فيما يلي:

قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م:

تنص الفقرة ٧ من المادة رقم ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة على أنه يحظر على العامل "أن يفضي بأي تصريح أو بيان عن أعمال وظيفته عن طريق الصحف أو غير ذلك من طرق النشر إلا إذا كان مصرح له بذلك كتابة من الرئيس المختص"[3].

---

(١) البنك الدولي، الحكم الجيد لأجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، واشنطن، ٢٠٠٣م، ص٥.

(٢) محمد ماهر الصواف: الإدارة المحلية في مصر، الواجبات والتنظيم، مرجع سابق، ٢٠١١م، ص٥٩.

(٣) فقرة ٧ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

كما تنص الفقرة ٨ من المادة رقم ٧٧ من ذات القانون بأن يحظر على العامل "أن يفشي الأمور التي يطلع عليها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك، ويظل هذا الالتزام بالكتمان قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة"[١].

لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م:

تنص الفقرة ٣ من المادة رقم ٥٤ من لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م بأنه على العضو "ألا يفشى أموراً علمها بحكم وظيفته إذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضي بذلك ويظل هذا الالتزام قائماً ولو بعد ترك العامل الخدمة"[٢].

كما تنص الفقرة ٤ من المادة رقم ٥٤ من ذات اللائحة بأنه على العضو "أن يراعي السرية التامة في أعمال وظيفته"[٣].

وفضلاً عن ما تقدم فقد جاءت مصر في المرتبة ٤٣ من بين ٩٤ دولة على مؤشر شفافية الموازنة لعام ٢٠١٠ والذي يعده مركز أولويات الميزانية بالولايات المتحدة وتضمن ذات التقرير أن مصر توفر معلومات أقل من المطلوب لتكوين فهم واضح للموازنة ومراجعة التنفيذيين[٤]، مما يدل على ضعف شفافية الموازنة العامة للدولة.

كما أشار التقرير ذاته إلى وجود مصر ضمن المستوى الثالث والأخير فيما يتعلق بقوة أجهزة الرقابة المالية بها وفقاً لنفس التقرير حيث تم تصنيف الـــ ٩٤ دولة التي شملها التقييم إلى ثلاث مستويات وأشار التقرير إلى معاناة

---

(١) فقرة ٨ من المادة ٧٧ من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

(٢) الفقرة ٣ من المادة رقم ٥٤ من لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م.

(٣) الفقرة ٤ من المادة رقم ٥٤ من لائحة العاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م.

(4) http://www.openbulg.index.org.

جهاز الرقابة المالية الأعلى في مصر (الجهاز المركزي للمحاسبات) من قيود كبيرة في نشر تقاريره الرقابية.

ومما لاشك فيه أن السرية والضبابية فيما يتعلق بشفافية المعلومات المتعلقة بالأموال العامة كان له العديد من التأثيرات السلبية التي نبرزها فيما يلي(١):

١- خلق جو من عدم الثقة في أية بيانات مالية رسمية تصدر عن الدولة مثل بيانات الحسابات الختامية أو بيانات البنك المركزي أو البيانات المتعلقة بالمؤشرات الاقتصادية مثل بيانات النمو الاقتصادي أو معدلات التضخم أو الناتج القومي أو الدخل القومي أو غيرهم.

٢- التأثير السلبي على الاستثمار بنوعيه الداخلي والخارجي، حيث يحتاج المستثمر الجاد إلى بيانات ذو مصداقية عالية تمكنه من اتخاذ القرار الاستثماري السليم نظراً لما يترتب على ذلك القرار من معدلات مخاطرة تختلف باختلاف مجال الاستثمار، وبالتالي فإن حالة الاضطراب والسرية والعشوائية المعلوماتية تؤدي إلى عزوف الكثير من المستثمرين عن الاستثمار في الدولة الأمر الذي يؤثر سلبياً على الاقتصاد الوطني.

٣- التأثير سلباً على النواحي الرقابية، حيث تعد الموازنة العامة للدولة أحد أهم الأدوات التي تستخدمها السلطات الرقابية والتشريعية للرقابة على الحكومة ومحاسبتها سواء من الناحية السياسية أو القانونية أو الاقتصادية، وبالتالي فإن ضعف شفافية الموازنة يحد من تلك الرقابة

---

(١) د. سامي الطوخي: الإدارة بالشفافية – الطريق للتنمية والإصلاح الإداري "من السرية وتدني الأداء والفساد إلى الشفافية والتسبيب وتطوير الأداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦.

ويضعفها[1].

٤- صعوبة مواجهة الأزمات والمخاطر المالية حيث إن الافتقار إلى نظام جيد للشفافية وتداول المعلومات يؤدي إلى تضارب تلك المعلومات وانتشار حالة من الضبابية حولها مما يخلق جو من العشوائية في اتخاذ القرارات، والافتقار إلى آلية واضحة للتعامل مع تلك الأزمات والمخاطر أو تحديد آثارها السلبية.

خامساً : دور المساءلة في حماية الأموال العامة ومكافحة الفساد :

تعتبر المساءلة حجر الأساس بالنسبة إلى الإدارة العامة، حيث تشكل المبدأ المتضمن طريقة إخضاع القابضين والممارسين للسلطة العامة للمحاسبة[2]، وقد تطورت آليات المساءلة للعاملين ومحاسبتهم حول الوفاء بواجباتهم بخصوص تقديم الخدمات والتعامل مع المواطنين والمحافظة على قيم الإدارة العامة كالحيادية والعدالة، وكانت وما تزال المساءلة محل اهتمام معظم المجتمعات والحضارات، وتتفاوت معايير وأساليب المساءلة ودلالاتها تبعاً للسياسة السائدة واختلاف المكونات الاجتماعية والتاريخية والمعتقدات الثقافية والإيديولوجية للمجتمعات[3].

مفهوم المساءلة :

تعددت تعريفات مصطلح المساءلة لتعدد الزوايا التي ينظر منها كل باحث للمساءلة فقد عرفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي على أنها "الطلب من المسئولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصالح حول كيفية استخدام

---

(١) د. محمد توفيق يونس: الرقابة على تنفيذ الميزانية في مصر، مقال منشور بمجلة القانون والاقتصاد، حقوق القاهرة، العدد ٣، السنة ١٧، ص٥ وما بعدها.

(٢) د. صلاح العطيفي: المخالفة المالية بين الجريمة التأديبية والجريمة الجنائية، دار النهضة العربية، طبعة ١٩٨٢، ص١١٣.

(٣) د. محمد فاروق عبدالحميد: المركز القانوني للمال العام، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، السنة بدون، ص١٩٨.

صلاحياتهم وتعريف واجباتهم، والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم، وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول بعض المسئولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش"(١).

وعرفها البنك الدولي أنها "تتبع من مفهوم التمثيل الشعبي، وهو مفهوم يمتد إلى زمن الخلفاء الراشدين، والتمثيل في مفهوم المتعلق بإدارة الحكم يعني أن من اختيروا للحكم باسم الشعب خاضعون للمساءلة من قبل الشعب على فشلهم وللمكافأة على نجاحهم، هذه المساءلة ترتكز ممارستها على توفر المعرفة والمعلومات (الشفافية في الحكم) كما أنها ترتكز على وجود حوافز لتشجيع من يقوم لإدارة الحكم باسم الشعب (مسئولي الحكومة) على أداء مهامهم بإخلاص وفعالية وامانة، هذه الحوافز تاتي من وجود التنافسية في اختيار الموظفين العموميين وإرساء السياسات وأيضاً من توافر أخلاقيات الوظيفة العامة لدى الموظفين مما يدفعهم للعمل من أجل المصلحة العامة"(٢).

كما يشير أفندي إلى المساءلة بأنها "التزام منظمات الإدارة العامة بتقديم حساب عن طبيعة ممارستها للواجبات المنوطة بها بهدف رفع الكفاءة والفاعلية لهذه المنظمات، وهي منظومة تضم آليات وعناصر لضمان النزاهة والشفافية للقضاء على الفساد الإداري، وتحقيق الصالح العام"(٣).

أهمية المساءلة العامة :

تتمثل أهمية المساءلة العامة فيما يلي :

١- تحقيق أهداف المجتمع، حيث أن رسوخ المساءلة يعني أن الإدارة في الدولة تعمل من أجل تحقيق أهداف المجتمع، وأن الدولة وأجهزتها

---

(1) United Nations Development Programme (UNDP), op. cit., p. 3.

(٢) البنك الدولي، الحكم الجيد من أجل التنمية في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق، ص٢.

(٣) عطية حسن أفندي: الإدارة العامة: إطار نظري مدخل التطوير وقضايا هامة في المقدمة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٢، ص٢٢٨.

تشعر بالمسئولية تجاه المواطنين، وأن المواطنين في المقابل يعرفون ويقدرون أهمية الجهود التي تبذل من قبل أجهزة الدولة لخدمتهم(١)، مما يمثل مدخلاً هاماً لتعزيز ثقة المواطنين في الحكومة.

٢- تمثل المساءلة أحد الأركان الأساسية في مفهوم الحكم الراشد وهو ما يعرف بالعقد الاجتماعي الممثل بشراكة ثلاثية بين الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدني الذي يهدف إلى تحقيق الاستغلال الأمثل لموارد المجتمع.

٣- تمثل المساءلة أحد الأدوات الفاعلة في الحد من انتشار الفساد، والقضاء على الأمراض الإدارية المتمثلة في المحسوبية والواسطة وإهدار الوقت وإهدار المال العام مما يساهم إلى حد كبير في تعزيز الثقة في الجهاز الإداري للدولة.

٤- تمثل المساءلة آلية هامة لضبط العمل الإداري وضمان حسن التوجيه وتحقيق الفعالية والكفاءة والجودة لمنظمات الإدارة العامة، وقد أشارت العديد من الدراسات إلى أن هناك علاقة إيجابية بين مستوى المساءلة وفعالية وكفاءة الأداء.

٥- يساهم ترسخ مبدأ المساءلة العامة إلى التأكيد على سيادة القانون في الدولة وتعزيز قيمة المساواة والعدالة بين المواطنين.

المساءلة والرقابة على المال العام في مصر(٢):

أسفر التوسع في النظم الديمقراطية أو المطالبة بها بصورة حثيثة في شتى بلدان العالم إلى زيادة التركيز على مساءلة الأنظمة الحاكمة أمام المواطنين، وعلى دور المواطنين في عمليات صنع القرار، وتدرك الأطراف الفاعلة في مجال التنمية أن تعزيز مشاركة المواطنين من العوامل الحاسمة فيما

---

(١) لبني نعيم أحمد الدريني: اتجاهات مديري المدارس الثانوية نحو المساءلة في محافظة العاصمة، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الأردنية، عمان، ٢٠٠٠، ص٢٠.

(٢) د. سامي الطوخي:الإدارة بالشفافية،دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، مرجع سابق، ص٥٠

يتعلق بآليات الحكم الرشيد الأمر الذي يسفر في النهاية إلى المزيد من الكفاءة في تقديم الخدمات العامة.

وتستند المساءلة إلى المعرفة والمعلومات والشفافية في آليات الحكم، كما ترتكز على وجود حوافز لتشجيع المسئولين الحكوميين الذين يقومون بإدارة الدولة باسم الشعب على أداء مهامهم بإخلاص وفعالية وأمانة تتأتي من وجود التنافسية في اختيار من يتقلد المناصب العامة.

وتشمل المساءلة أيضاً الإرادة العامة للمسئولية الاجتماعية والأخلاقية، وتتجاوز بذلك المساءلة مفهوم الرقابة، ولذلك يمكن النظر للرقابة أنها أحد أبعاد المساءلة وليس بديلاً عنها(١).

ونستخلص من ذلك وجود اختلاف بين مفهومي المساءلة والرقابة حيث يعد مفهوم المساءلة أعم وأشمل من مفهوم الرقابة، حيث تعد الرقابة أحد آليات المساءلة العامة.

وتتصف جمهورية مصر العربية بضعف آليات المساءلة العامة، نظراً لخضوع مصر لسنوات طويلة لسيطرة الحزب الواحد الذي يشكل كلاً من السلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلاً عن تبعية بعض الهيئات القضائية (هيئة النيابة الإدارية – هيئة قضايا الدولة) للسلطة التنفيذية، وكذلك تبعية الأجهزة الرقابية (الجهاز المركزي للمحاسبات – هيئة الرقابة الإدارية) للسلطة التنفيذية أيضاً، وبالتالي نجد التداخل الواضح بين سلطات الدولة الثلاث (التشريعية – القضائية – التنفيذية) وعدم الفصل فيما بينها.

لذلك فقد أدى التركز المفرط للسلطة في الجهاز التنفيذي للدولة وسيطرته على جميع مقاليد الأمور إلى شيوع المجاملات والافتقاد إلى المعايير

---

(١) نجوان فاروق شيعة: مساءلة المنظمات غير الحكومية مع التطبيق على مصر، دراسة حالة الجمعية الشرعية لتعاون العاملين بالكتاب والسنة المحمدية وجمعية الصعيد للتربية والتنمية، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ص ص ٣-٤.

الموضوعية في اختيار الأشخاص لتقلد المناصب العامة فأصبح تقلد الوظائف العامة قاصراً على أصحاب الحظوة والمقربين من النظام الحاكم، وتزاوج السلطة بالمال، كما سيطرت الحكومة في مصر على وسائل الإعلام والاتصالات العامة والمعلومات مما أدى إلى حدوث نوع من التهديد لحق التعبير عن الرأي والتحكم في ثقافة المواطنين وأفكارهم وتوجهاتهم، وبالتالي أصبحت وسائل الإعلام في معظم الحالات مجرد أداة للتعبير عن وجهة نظر السلطة، بدلاً من أن تكون أداة هامة للمساءلة بين المواطنين. وقد أدى ذلك كله إلى تفريغ مفهوم المساءلة العامة في مصر من مضمونه. وقد أثبتت المؤشرات الدولية عدم وجود دولة واحدة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تجاوزت المتوسط العالمي لنوعية المساءلة العامة، كما أكدت على تخلف المنطقة في مقاييس المساءلة العامة، وأشارت تلك المؤشرات على أن جذور ضعف النمو في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بما فيها مصر تكمن في فجوة إدارة الحكم[١].

إضافة إلى ما تقدم فإن القصور الواضح في الشفافية بصفة عامة في مصر قد انعكس بالسلب على المساءلة العامة، فالشفافية تعني حرية الوصول إلى المعلومات والوضوح في عمل المؤسسات العامة وفي علاقتها بالمواطنين وعلانية الإجراءات والغايات وهو ما يعني وجود قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسئولين، وبالتالي فإن غياب الشفافية يعني غياب المساءلة، فالمساءلة بمفهومها العام تتطلب حرية تدفق المعلومات إلى الجمهور حتى يتمكن من الإطلاع على ما يجري من حقائق ووقائع، إجمالاً لما تقدم فإن ضعف الشفافية والمساءلة قد ألقى بظلاله السيئة على نواحي كثيرة من بينها فعالية الرقابة على المال العام في مصر.

---

(١) البنك الدولي، الحكم الجيد لأجل التنمية الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، مرجع سابق، ص١٠.

ومن أهم السلبيات المترتبة على ضعف المساءلة العامة في مصر:

١- عدم اهتمام المسئولين بجميع مناصب الدولة بإصدار تقارير تعبر عن كشف حساب عن طبيعة ممارستهم للواجبات المنوطة بهم.
٢- عدم تفعيل التقارير الصادرة عن الأجهزة الرقابية وأهمها على الإطلاق تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات.
٣- ضعف الإحساس بالمسئولية لدى شاغلي المناصب العامة نظراً ليقينهم بضعف المساءلة العامة.
٤- انتشار الفساد على نحو منظم وممنهج في ظل هزال آليات المساءلة، وهو ما أدى إلى ضياع جهود الأجهزة الرقابية.
٥- التأثير السلبي على جهود التنمية البشرية وغايات العدالة الاجتماعية، نظراً لأن المساءلة تعني أخذ مصالح الفئات المجتمعية الأشد فقراً وتهميشاً بعين الاعتبار.

سادساً: الحوكمة الإلكترونية – متطلبات تعزيز الحوكمة – مبادئ الحوكمة:

الحوكمة الإلكترونية[١]:

في منظومة إلكترونية تتم من خلالها الحوكمة عن طريق موقع الشركات على الإنترنت حيث يتم نشر جميع الحسابات الختامية والتحليل المالي والموازنات التقديرية على مواقع الإنترنت لخدمة الشفافية وتبادل المعلومات لجميع أطراف الحوكمة من مجالس الإدارات وأصحاب المصالح والمستفيدين، وشركات المراجعة والمحاسبة والموردين والعملاء، وأجهزة الضرائب، والجهاز المركزي للمحاسبات وغيرها من الجهات.

آليات تطبيق وتحويل الحوكمة الورقية إلى حوكمة إليكترونية :

- ضرورة توصيف المنظومة الورقية للحوكمة.

---

(١) فريد النجار: الحوكمة الإليكترونية، مجلة التنفيذي، مركز التسويق المصري، يناير ٢٠١٠.

- تحليل منظومة الحوكمة الحالية.
- تصميم منظومة إلكترونية للحوكمة الإليكترونية.
- اختيار المنظومة المقترحة :
  - o التدريب على المنظومة الإلكترونية الجديدة.
  - o البرنامج التطبيقي لتحويل الحوكمة الورقية إلى حوكمة إليكترونية.

ويتطلب ذلك تحويل الملفات الورقية للحوكمة إلى ملفات إلكترونية ويتطلب ذلك الخطوات التالية :

١- منظومة الحوكمة الورقية :

والتي تتضمن المعايير الدولية للمحاسبة والمراجعة، الجمعية العمومية، مجلس الإدارة، العضو المنتدب، المديرون، المراجعون، المراقبون، أصحاب المصالح المشتركة والحكومة والضرائب والبنوك والتأمين والموردون والعملاء وحماية المستهلك والمسئولية الاجتماعية.

٢- بناء شبكة المعلومات الداخلية والخارجية من الإنترنت والإنترانت والأكسترانت:

وتصميم مواقع الويب سايت، وبناء قاعدة المعلومات، ونظام معلومات الحوكمة، ونظام دعم قرارات الحوكمة، والبريد الإليكتروني، والبرمجيات والحاسبات والمبرمجين، والمراجعة الإليكترونية، والرقابة الإليكترونية [١].

---

(1) Geol Morlock, 2, Copoerate governace in the financial sector, Reserve Bank of New Zeland: Bullenin Vol. 65, No. 2, pp. 12-25.

الباب الثاني
الرقابة المالية والإدارية

الباب الثاني

الرقابة المالية والإدارية

<u>تمهيد وتقسيم :</u>

لقد بدا جلياً مدى أهمية الرقابة المالية والإدارية في حياة الشعوب والدول على حد سواء، فالرقابة تحتل مكان الصدارة في العملية الإدارية برمتها، وتعد في هذا السياق، أهم عناصر تلك العملية، لذلك يجب تنظيم عملية الرقابة بشكل يجعل منها أداة فعالة في تطوير وتوجيه عمل كافة الإدارات الحكومية المختلفة، ويتجسد هذا التنظيم من خلال السند القانوني الذي يحكم عملية الرقابة، حيث أن مفهوم الرقابة بشكل عام "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة، أما موضوعها فهو "تبيان نواحي الضعف أو الخطأ أو القصور أو التقصير من أجل تقويمها ومنع تكرارها"(١).

والرقابة تعني: "التحقق والتأكد من التزام الإدارة بالقوانين والأنظمة والتعليمات في أدائها لعملها لتحقيق الأهداف المرسومة مسبقاً وفق الخطط الموضوعة بكفاءة وفاعلية والوقوف على نواحي القصور والخطأ، ومن ثم العمل على علاجها ومنع تكرارها، وفي هذا السياق فالكفاية تعني: "أن تؤدي أو أن تعمل الأشياء بطريقة صحيحة" والفاعلية تعني: "أن تؤدي أو أن تعمل الأشياء الصحيحة بطريقة صحيحة".

وقبل تناول معالجة الرقابة المالية والرقابة الإدارية. لابد أن نتعرض لكلمة الرقابة من الناحية اللغوية.

ففى اللغة العربية جاء "الرقيب" بمعنى "الحافظ" و"المنتظر" وراقب الله أى خافه(٢).

---

(1) Felix Pomerang, et. Al., Auditing in the Public Sector,(Boston: Warren, Gorham & Lamont).pp.5-12.

(٢) مختار الصحاح، محمد بن أبي بكر بن عبدالقادر الرازي، ص٢٦٧.

وورد أيضا رقابة مصدر الفعل رَقَبَ ويعنى "لاحظ" و"حرس" وحفظ[١] وأما المعنى اللغوى لكلمة رقابة فى اللغة الانجليزية Control وقد حُملت على أكثر من معنى يدور معظمها حول التفتيش والمراجعة[٢] وكما هو الحال فى اللغة الإنجليزية فقد وجد للرقابة فى قواميس اللغة الفرنسية أكثر من معنى يدور جميعها حول السلطة أو السيادة[٣].

وبعد أن تعرضنا لماهية بيان كلمة رقابة لغوياً نخوض فى بيان الآراء الفقهية التى قيلت عن التعريف الاصطلاحى فقد ذكرنا آنفا أن الآراء الفقهية قد تعددت واختلفت بين فقهاء القانون الإدارى وعلماء الإدارة العامة حتى إن علماء الإدارة العامة أنفسهم قد اختلفوا فيما بينهم فى تعريف الرقابة. حيث عرفها كل منهم من زاوية تخصصه فمنهم من عرفها من منظور الرقابة المحاسبية والمالية والبعض الآخر نظر إليها من منظور إدارة الأعمال.

وبالرغم من هذا الاختلاف فإن المتتبع لذلك يجد إنهم قد أجمعوا على المبادئ العامة للرقابة.

---

(١) يورد المعجم الوسيط تحديداً للمعنى اللغوى للرقابة أنها اسم مصدر من الفعل رقب، رقُبه – رقبا، رقُوبا– رقَابة بمعنى انتظر، وفى التنزيل " إنى خشيت أن تقول فرقت بين بنى إسرائيل ولم ترقب قولى " ولاحظه وحرسه وحفظهُ – ويقال أُرقُب فلاناً فى أهله: احفظه فيهم، ورَقب النجم، صوره، وراقبه مراقبة ورقابة، حرسَه ولاحظه ويقال راقب الله فى عمله أو راقب ضميرهُ أى خافهُ أو خشيهُ. ويقال فلاناً لا يُراقب الله فى أمره أى لا ينتظر عقابه. وأما الفعل راقب فوزنه فاعل وثلاثيهُ رقيب ومصدرهُ المفاعلة وتعنى المشاركة أي أن الفعل الثلاثى إذا دل على حرفة يأتى على وزن فعالة كزرع زراعة وتجر تجارة ورقب رقابة. نخلص من ذلك إلى أن الرقابة تحمل معنيين مختلفين وهما الانتظار والمشاركة.

(٢) فهى تعنى قوة أو سلطة التوجيه Power of directing أو الأمر Commanding أو المراجعة Verification أو التفتيش Inspection أو الاختبار Examine كما تكون بمعنى السهر أو الملاحظة Surveillance أو الحراسة والمحافظة.

(3) Dictionnaire alphabetique et analogiques de la langue Francaise la rousse pour tous p.58.

أما عن تعريف المشتغلين بالقانون فقد ذهبت محكمة القضاء الإدارى إلى أنها رقابة ذاتية إذ إن الإدارة تراقب نفسها بنفسها[١] ومن قبيل ذلك أيضاً ما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلستها المنعقدة بتاريخ ١٩٩٠/٢/١٩ بأنها مراجعة الإدارة لنفسها فيما أصدرته من قرارات إدارية متى استبان لها فسادها.

وقد تصدى الفقه فى محاولة منه لتعريف الرقابة الإدارية فقد ذهب البعض إلى أنها رقابة الإدارة لنفسها بنفسها فتقوم بتصحيح ما تكشفه من أخطائها فى تصرفاتها المختلفة أو ما يكشف عنه الأفراد فى تظلماتهم المرفوعة إليها[٢].

كما عرفها البعض الآخر بأنها النشاط الذى تقوم به الإدارة أو هيئات أخرى لمتابعة العاملين فى القيام بعملهم والتأكد من أن الأعمال التى تمت مطابقة للمعدلات الموضوعة لإمكان تنفيذ الأهداف المقررة فى الخطة العامة للدولة بدرجة عالية من الكفاية فى حدود القوانين واللوائح والتعليمات لإمكان اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعالجة الانحراف سواء بالإصلاح أو بتوقيع الجزاء المناسب[٣].

---

(١) حكمها الصادر بتاريخ ٥ فبراير ١٩٥٦ فى القضية رقم ٩٤٥ لسنة ١١ق مجموعة السنة العاشرة ص ١٨٩ حيث استطرت قائلة " إن من حق الإدارة مراجعة نفسها فى القرارات التى تصدر منها إذا كانت مخالفة للقانون لأن الصالح العام يقتضى تصحيح الأوضاع المخالفة للقانون احتراماً لأوضاعه ".

(٢) د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية دراسة مقارنة سنة ١٩٦٤ ص ١٣٥.

(٣) د. رمزى طه الشاعر، دروس فى مبادئ الإدارة العامة الجزء الثالث، ١٩٧٧ ص٦ مكتبة النهضة العربية. وللمزيد يراجع د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية، رسالة دكتوراه، حقوق الإسكندرية، منشأة دار المعارف سنة ١٩٧٠ ص ١٧٦ د. أحمد السيد عوضين حجازى، الرقابة الذاتية للإدارة على=

وعرفها البعض بأنها: "التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقاعدة المقررة"، أما موضوعها فهو "تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها"(١).

كما عرفها البعض الآخر بأنها "وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفى الوقت المحدد لها"(٢).

أما الرقابة الإدارية فيقصد بها من الجانب الإداري، الرقابة الصادرة عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي والإداري للدولة، أي السلطة التنفيذية فيما يتعلق بتنفيذ الأعمال الحكومية الداخلية، وينصرف مفهوم الرقابة الإدارية ليشمل كافة المرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية بهدف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة، أما من الجانب المالي فتعنى الرقابة المالية، نظام المراقبة الذي ينصب في المقام الأول على الإجراءات الإدارية اللازمة لصياغة القرارات الإدارية وتحقيق الكفاءة الاقتصادية في الدولة(٣)..

وعلى هذا النحو فإن الرقابة الإدارية بالمفهوم القانوني تعني الرقابة التي تمارس من قبل الإدارة على نفسها فهي رقابة ذاتية سواء كانت خارجية

=أعمالها، رسالة دكتوراه، القاهرة ١٩٨٩ ص ٤٢٠ د. إبراهيم عبد العزيـــز شـــيحا، أصول الإدارة العامة منشأة دار المعارف ص٤١٦ وبعده

د. عبد الفتاح حسن، مبادئ الإدارة العامة ١٩٧٢ ص٢٧٥ د.أنـــور أحمـــد رســـلان: مبادئ الإدارة العامة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية ١٩٧٣ ص ٢٤٨.

(١) د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكوميـــة، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط١، ١٩٩٨م، ص١٣.

(٢) د. فؤاد العطار مبادئ الإدارة العامة دار النهضة العربيـــة، القـــاهرة ١٩٧٤ م. ص ١٧٩.

(٣) د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨م.

تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة أم كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهاز الإداري، أما ما يخص الرقابة المالية فتعني، الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن استعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري، وتستهدف الرقابة المالية، فيما تستهدفه، تحقيق الغايات المحاسبية للوزارة أو المؤسسة أو المنشأة أو الوحدة الحكومية، ويتمثل ذلك بالالتزام بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية، والمحافظة على موارد وممتلكات وأصول تلك الوزارة أو المؤسسة أو المنشأة أو الوحدة الحكومية، والتحقق من مدى التزام الإدارة بالتشريعات النافذة المعمول بها والمطبقة في تحصيل الإيرادات العامة وصرف النفقات العامة، والتأكد من أن النفقات تتم في الأوجه المحددة قانوناً وبما يخدم المصلحة العامة، وكذلك الأمر الإيرادات العامة يجب أن تحصل طبقاً للقوانين النافذة المفعول، فالرقابة المالية والإدارية، عبارة عن ممارسة لوظيفة عامة تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين أو لوائح، كما تلتزم في أعمالها ووسائل ممارسة رقابتها بما تنص عليه تلك القوانين أو اللوائح.

ويرتبط بموضوع المدلول القانوني للرقابة المالية والإدارية، الحديث عن مبدأ الشرعية الذي يعد الأساس القانوني للرقابة على أعمال الإدارة العامة (الإدارة الحكومية) [(١)]، وهذا المبدأ يعني خضوع الإدارة في كافة تصرفاتها وأعمالها لأحكام القانون بمعناه الواسع، فالإدارة لا تستطيع القيام بأي عمل

---

(١) د. فؤاد العطار، القضاء الإدارى ١٩٦٦-١٩٦٧ ص ٢١ وما بعدها د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة ١٩٦٤ ١٩٦٥ ص١٧ د. محمد مرغنى خيرى، المرجع السابق ص ٤٥ د. سليمان محمد الطماوى المرجع السابق ص١٢ د. طعيمه الجرف:رقابة القضاء على أعمال الإدارة ١٩٦٦ ص٤١

د. مصطفى كمال كيرة، نظرية الاعتداء المادى فى القانون الإدارى، رسالة، سنة ١٩٦٤ ص٢٦- د.عصام عبد الوهاب البرزنجى، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية،رسالة، سنة ١٩٧١ص١٢٦.

قانوني، أو مادي إلا وفقاً للقانون ووفقاً للإجراءات الشكلية المحددة فيه، تحقيقاً للأهداف التي يتوخاها والمخطط لها مسبقاً(١).

وتبدو أهمية هذا المبدأ في مجال الرقابة المالية والإدارية في كونه أهم الضمانات الممنوحة للأفراد بالقوانين في مواجهة السلطة العامة، فهذا المبدأ يحمي الأفراد من تجاوزات الإدارة العامة وتعدياتها على حقوقهم على خلاف ما يجيزه القانون، وبمقتضى هذا المبدأ، يستطيع الأفراد مراقبة الإدارة في أدائها لوظائفها بحيث يمكن لهم أن يردوها غلى طريق الصواب إذا ما خرجت، عن ذلك سواء عن عمد أو عن إهمال(٢).

أما عن طبيعة الرقابة وهل هى أداة تخويف وتهديد أم هى أداة يراعى فيها الجانب الإنسانى؟ الواقع أن الرقابة فيها من الجانب الإنسانى ما يكفى للتفاعل التام بين الجهات الرقابية والجهات الخاضعة لها. والإدارة الناجحة هى التى تجمع بين الجانب الإنساني وبين الردع بما يكفل حسن الأداء.

ومن جماع ما تقدم نخلص إلى أن الرقابة "حق يتيح لصاحبه اتخاذ ما يلزم من إجراءات وقرارات لإنجاح مشروعات الخطة فى المواعيد المحددة لها وبكفاءة وفعالية " وهكذا نخلص إلى القول بأن الرقابة وفق هذا المفهوم تتضمن العناصر الأساسية التالية:

---

(١) فقد ذهب رأى إلى توسيع سلطة الإدارة، استنادا لتفسيره لمبدأ المشروعية تفسيرا ضيقاً ومن أنصاره د.محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق ص٢١ وما بعدها؛ د. محمد فؤاد مهنا، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة سنة ١٩٥٦ ص٥ وما بعدها.

بينما اتجه رأى آخر إلى الحد من سلطات الإدارة استنادا لتفسيره لمبدأ المشروعية تفسيراً واسعاً ومن أنصاره د.سليمان محمد الطماوى، نظرية التعسف فى استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية، سنة ١٩٥٠، ص٢٢.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي: الفضاء الإداري "قضاء الإلغاء"، دار الفكر العربي، القاهرة، ط٥، ١٩٦٧م، ص٢٢.

إن الرقابة حق لأنها تقوم على أساس وجود صلة أو رابطة قانونية أياً كان منبعها(الدستور أو القانون أو القرارات التى تحكم جميعها عمل السلطة التنفيذية) وصاحب الحق فى هذه الحالة هو السلطة التنفيذية (وصائية أو رئاسية) أو أجهزة رقابة متخصصة وأما محل الحق فهو ضبط أداء الجهاز الإدارى بما يكفل تحقيق خطة الدولة. وأما مضمون الحق فهو مجموعة السلطات التى تخول لصاحبها المقدرة على إصدار القرارات التى يراها مؤدية لتحقيق الغرض(١). وكما ذكرنا أن الرقابة لا تتم عشوائية أو اجتهادية وإنما وفق خطوات معينة أى أن العملية لا تتم إلا فى إطار علمى له حدود كمية وزمنية ونوعية(٢).

والرقابة بهذا المعنى عملية مستمرة ليس الغرض منها اكتشاف الانحرافات فقط وإنما تقتضى أيضاً وضع الحلول المناسبة. وهى كذلك ليست عملية إنسانية صرفه ولكن بالإضافة إلى ذلك هى عملية إنسانية مقرونة بجزاءات تأديبية وجنائية أيضاً.

وقد أجمع علماء الاقتصاد والمالية العامة وعلماء الإدارة على أن أي نظام مالي أو إداري لا تتوفر فيه رقابة صحيحة ومنظمة يعتبر نظاماً ناقصاً يفتقر إلى المقومات المتكاملة لوجوده.

ويرى الكثير منهم أن الرقابة أمر طبيعي في أي مجتمع إنساني لأنها تمثل الضوابط لكل تصرف يتعدى أثره إلى الغير.

لذلك، تعد الرقابة المالية والإدارية من العناصر الأساسية للعملية الإدارية والتي تشمل: التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والقيادة بالإضافة إلى الرقابة، وقد تطورت أهمية الرقابة مع تطور المجتمعات الإنسانية وتطور دور الدولة من (الدولة الحامية "الحارسة") التي تهدف إلى المحافظة على

---

(١) د.السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة، مرجع سابق ص١٧٠ وما بعدها.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على الجهاز الإدارى، دراسة علمية وعملية فى النظم الوضعية والإسلامية، دار النهضة العربية ص٢٣.

الأمن الخارجي وحفظ الأمن الداخلي للدولة، والفصل في المنازعات بين الأفراد، إلى ما يسمى (بدولة الرفاهية) التي تتدخل في مختلف مناحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية في كافة الميادين، ذلك أن تدخل الدولة في جميع شؤون المواطنين يتطلب توفير أجهزة إدارية على درجة عالية من الكفاءة لإنجاز الأعمال المنوطة بها لمسئوليتها تجاه المواطنين، ولتؤدي الخدمة العامة بكفاءة وفاعلية مع خضوع هذه الأجهزة للرقابة والمحاسبة للتحقق من قيامها بعملها وإنجازه على أكمل وجه[١].

وينظر في الوقت الحاضر إلى الرقابة المالية والإدارية كحجر الزاوية في الإدارة لكونها تقوم بوظيفة هامة وحيوية في الدول الحديثة للدرجة التي تضعها في مصاف السلطات الهامة في الدولة في بعض دول العالم، ففي جمهورية الصين الشعبية على سبيل المثال، تعتبر الرقابة بحكم الدستور، إحدى السلطات الخمس في الدولة إلى جانب السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وسلطة الخدمة المدنية[٢].

وقد تطورت الرقابة من مجرد التحقق من أن النشاط الحكومي أو نشاط الإدارة يمارس في حدود القوانين النافذة إلى التأكد من أن هذا النشاط يمارس بسرعة وكفاءة وفاعلية وفي حدود القانون أيضاً. فلم يعد يقتصر مفهوم الرقابة على المفهوم التقليدي، والذي ينحصر فقط بالبحث والتحري عن الأخطاء وتتبعها، بل جاوز ذلك إلى البحث عن سبل رفع كفاءة الجهاز الإداري وتحفيزه عن طريق إبراز الجوانب الإيجابية في عمله.

ولكن الإفراط في ممارسة الرقابة يؤدي إلى نتائج سلبية قد تؤدي إلى قتل الحوافز والحيلولة دون تنمية قدرات الموظفين في اتجاه القيادة الرشيدة

---

(١) عبدالمعطي محمد عساف: مبادئ الإدارة العالمة وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، مطابع الفرزدق التجارية، الرياض، ١٩٨٣م.

(٢) د. عبدالكريم درويش ود. ليلى تكلا: أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ط٤، ١٩٨٠م، ص٥٠٤.

وتحمل المسئولية ويحول بين المنظمة أو المؤسسة الحكومية وبين الانطلاق نحو تحقيق الأهداف المرسومة والمتوخاة والتي أنيطت بالمنظمة أو المؤسسة، بالإضافة إلى ذلك، فإن تعدد الأجهزة الرقابية قد يؤدي إلى اعتماد بعضها على البعض الآخر في العمل أو التنازع بين أجهزة الرقابة نفسها حول الاختصاصات، مما يضعف دور الرقابة خصوصاً عند تداخل الاختصاصات وازدواجية العمل، مما ينعكس سلباً على أداء هذه الأجهزة.

لذلك يعتقد بعض فقهاء ومفكروا الإدارة أنه من الضروري وجود نظام رقابي واحد يعهد بالرقابة إلى جهاز إداري واحد يفوض بعملية الرقابة المالية والإدارية ويتمتع بالاستقلال التام عن الجهاز الإداري الداخلي للمؤسسات والوزارات الحكومية وذلك نظراً للسلبيات التي تترتب على تعدد أجهزة الرقابة والتي تعتبر من أسوأ المشاكل التي تواجه النظام الإداري(١).

أما بالنسبة لأهداف الرقابة فتتعدد وتتنوع أهداف الرقابة المالية والإدارية بين أهداف عامة وأهداف خاصة، أهداف عامة ترتبط بالدولة، وأهداف خاصة ترتبط بكل جهاز إداري لوحده، وقد تطورت أهداف الرقابة تبعاً لتطور الدولة ومفهومها، فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يمارس بأفضل طريقة وبأقل تكلفة ممكنة، ويمكن إجمال بعض أهداف الرقابة المالية والإدارية بما يلي :

١- التأكد من التزام الإدارة بكافة القوانين واللوائح والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطاتها، وهذا ما يعرف بمبدأ الشرعية، إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون والالتزام به فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع ويحيق به جزاء عدم المشروعية(٢).

٢- ضمان حماية حريات الأفراد وحقوقهم ذلك أن الإدارة تمنح حقوقاً

---

(١) د. عبدالكريم درويش ود. ليلى تكلا: أصول الإدارة العامة، مرجع سابق، ص٤١٢.

(٢) د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكوميـة، مرجع سابق، ص٢٣.

وامتيازات تسهل عليها ممارسة وظائفها وأنشطتها التي تهدف من ورائها إلى تحقيق الصالح العام، إلا أن ذلك قد يرافقه إسراف في استعمال هذه الحقوق والامتيازات، مما يهدر مصالح وحقوق المجتمع بصفة عامة(١).

٣- كشف الأخطاء وأسبابها ومسبباتها والعمل على تصحيحها، وهذا في حد ذاته الدور التقليدي للأجهزة الرقابية، إذ أن الإدارة أثناء ممارستها لأعمالها لابد وأن تقع في الخطأ فكل من يعمل يخطئ، وهذا يؤكد أهمية دور الأجهزة الرقابية في حد ذاتها في كشف الأخطاء أو الانحرافات أو التجاوزات أو الافتئات على القوانين واللوائح أو إيجاد الحلول المناسبة لها وتصويبها والعمل على منع تكرارها أو حدوثها.

٤- كشف الانحراف الإداري، ويعني استغلال السلطة أو الوظيفة العامة لتحقيق أغراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام أعمال الإدارة مع القوانين واللوائح والتعليمات.

٥- تحفيز الموظفين العموميين على الأداء الجيد والالتزام بالقوانين واللوائح والتعليمات، فلقد أصبح للأجهزة الرقابية في الدولة دوراً فعالاً ومؤثراً في تحفيز العاملين وشحذ هممهم وطاقاتهم من خلال إبراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.

٦- الوقوف على المشاكل والعقبات والمعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها، والعمل على معالجة هذه المشاكل وإزالة تلك المعوقات.

٧- تطوير الإجراءات والأعمال الإدارية في الدوائر الحكومية وتحسين الأداء فيها مما يضمن تلبية وإشباع حاجات أفراد الشعب وبأقل التكاليف وبأقصر السبل.

٨- التحقق من تنفيذ الخطط والسياسات والأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة

---

(١) د. صباح سعد الدين العلمي: دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، فلسطين ٢٠٠٦م، ص١٠.

ممكنة وتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة والفاعلية والحد من الإسراف في إنفاق المال العام.

٩- التنبيه إلى أوجه القصور والنقص والخلل في التشريعات النافذة في الدولة واقتراح وسائل معالجتها.

١٠- التأكد من أن المسائل الفنية تؤدي على أكمل وجه وفقاً للقواعد والأصول الفنية والمرعية.

١١- التأكد من أن الخدمات الحكومية تقدم للجميع دون تفرقة وبأقل قدر ممكن من الإجراءات المكتبية[١].

وبناءً على ما تقدم فسوف نقسم هذا الباب إلى فصلين: نعالج في الأول: الرقابة المالية، ونتعرض في الثاني: للرقابة الإدارية.

---

(١) د. صباح سعد الدين العلمي: دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصلاح الإداري في الدولة، مرجع سابق، ص١١.

الفصل الأول
الرقابة المالية

الفصل الأول

الرقابة المالية

تمهيد وتقسيم :

إن موضوع الرقابة على أموال الدولة العامة من الموضوعات التى تستقى أهميتها من الأهمية البالغة للمال العام ذاته حيث فرضت هذه الأهمية ضرورة إحاطته بنوع خاص من الحماية. وتتم الحماية عن طريق فرض الرقابة عليها أينما وجد وصولاً إلى أقصى درجه من الصيانة والحماية لمفرداته. ولعل هذا هو ما جعل غالبيه التشريعات تقوم بتنظيم تلك الرقابة وتدعيمها بل ذهبت بعض التشريعات فى بعض الدول إلى أبعد من ذلك حيث جعلت الرقابة على المال العام ضمن السلطات العامة بالدولة تقوم جنباً إلى جنب مع السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية؛ ففى الصين الشعبية تعتبر الرقابة بحكم الدستور إحدى السلطات الخمس فى الدولة إلى جانب السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية وسلطه الخدمة المدنية(١). وهذا بلا شك يعكس أهمية ومكانة الرقابة على الأموال العامة، تلك الرقابة التى يكون هدفها الأول والأخير الحفاظ على أموال الدولة العامة بمختلف صورها وأشكالها ومنع كل من تسول له نفسه المساس بها. ولما كان مبدأ المشروعية يعنى خضوع الإدارة للقانون فقد ذهب بعض الباحثين(٢) إلى خضوع تصرفات الإدارة للقانون يؤدى إلى وجوب خضوعها للرقابة تلك الرقابة التى تجد مصدرها فى القوانين واللوائح.

وتختلف الرقابة باختلاف الأنظمة التى تسود الدولة سواء كانت اجتماعية أو سياسية أو إدارية، كما أنها تختلف داخل الدولة الواحدة من فترة

---

(١) د.عبد الكريم درويش، د. ليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، مكتبه الانجلو المصرية، ج٢ سنة ١٩٧٢، ص٤٨٨.

(٢) د. حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإدارى، دار الفكر الجامعى، سنة ٢٠٠٤، ص ٧.

زمنية إلى أخرى[١]، والرقابة بمفهومها العام تعنى التحقق من أن التنفيذ يتم وفقاً للتوجيه المحدد فى خطة العمل وضمن القواعد والأهداف المقررة[٢]، وتشتق كلمة controle من كلمتي conter-role اللتان تعبران عن الدور، أو العمل الذي يتخذ لمواجهة دور أو عمل آخر[٣]، ولما كانت الرقابة المالية رقابة سابقة ولاحقة ومعاصرة لوقوع المخالفات فهي بهذا تلعب دوراً متألقاً ممتداً فعالاً، يفوق جميع أنواع الرقابة الأخرى.

وتعرف الرقابة بأنها عملية متابعة الأداء وتعديل الأنشطة التنظيمية بما يتفق مع إنجاز الأهداف[٤]، إلا أن للرقابة جانبان أحدهما فني يتناول مبادئ وأساليب مباشرتها، وهو ينطوي تحت لواء علم الإدارة العامة، والجانب الآخر للرقابة هو جانب قانوني يتناول مجموعة القواعد القانونية التي تبين تشكيل هيئات الرقابة والاختصاصات المخولة لها، والسلطات التي تستند إليها وهو

---

(١) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مبادئ الإدارة العامة "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، سنة ١٩٨٨، ص ٢٦١.

(٢) ينظر في هذا المعنى – دور الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في ممارسة الرقابة اللاحقة على النفقات العامة – بحث مقدم من ديوان المحاسبة بدولة الإمارات العربية المتحدة على المؤتمر الثالث لمجموعة العمل للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة بدولة الإمارات العربية المتحدة إلى المؤتمر الثالث لمجموعة العمل للأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية، المنعقد في تونس سنة ١٩٨٣، ص١؛ حيث تم الاستطراد في تعريف الرقابة (بقصد تبيان نواحي الخطأ والضعف والانحراف وإيجاد الحلول المناسبة لها لتلافي تكرار وقوعها، وتحديد المسئولين عن ارتكابها، ولضمان حسن تطبيق تلك الأهداف والقواعد وبيان سلامتها وكفايتها والوصول إلى معدلات دقيقة في الأداء وفقاً لمعايير تنسجم مع طبيعة الجهة الخاضعة للرقابة، وبشرط أن تتناول الرقابة جميع أوجه نشاط الهيئة الخاضعة للرقابة والمسئولين عن إدارتها).

(٣) د. عبدالمنعم جنيد، د. رشاد حسن علي، د. عبدالخالق تحفه، د. محمد مصطفى صالح

(4) William new man, constructine control prentice-hall, n. 1975.

مرجع أشار إليه د. علي شريف: الإدارة المعاصرة، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٤/٢٠٠٥م، هامش ص١٥.

مما يهتم به علم القانون الإداري، ويلاحظ أن الرقابة على الإدارة في مجال القانون الإداري تختلف عن الرقابة في مجال الإدارة العامة، ذلك أن القانون الإداري يعالج الكيفية التي يجب أن يكون عليها ترتيب الإدارة من الناحية القانونية، في حين أن علم الإدارة العامة يدرس علم الإدارة من جانبها الفني، ذلك الجانب الذي يبحث في الكيفية التي يجب أن يكون عليها تنظيم الإدارة من الناحية الفنية(١).

ويرى جانب من الباحثين(٢)، أن وظيفة الرقابة قد تطورت عبر السنوات الماضية، فبعد أن كانت نوعاً من الرقابة الإجرائية التي لم تكن تمتلك أدوات المنع بل كانت تكتفي بالنصيحة أو توجيه اللوم، تطورت العملية الرقابية إلى نوع آخر من الرقابة على الأهداف المحددة سلفاً وذلك اتفاقاً مع اتجاهات العصر نحو الأخذ بما يسمى بالرقابة المانعة، والرقابة من هذا المنطلق يجب لمعالجتها أن تدرس في إطار القانون الإداري وعلم الإدارة العامة مثله مثل بعض الموضوعات الأخرى كالوظيفة العامة، الأموال العامة، التنظيم الإداري والقرارات الإدارية(٣)، ولما كان المدخل القانوني هو مدخل دراسة الرقابة في كل من مصر وفرنسا(٤).

على الرغم من وجود مداخل أخرى كمدخل الإدارة العامة(٥)، فقد اخترنا أن ندخل لدراسة الرقابة عن طريق المزج بين العلمين مزجاً يحتفظ

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، سنة ٢٠٠٦، مرجع سبق الإشارة إليه، ص٢٥.

(٢) ينظر في هذا المعنى، عبدالمنعم جنيد، د. رشاد حسن علي، د. عبدالخالق تحفة، د. محمد مصطفى صالح، مرجع سبق الإشارة غليه، ص١٩١.

(٣) د. عيد مسعود الجهني: الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، بدون تاريخ، ص١١.

(٤) د. عيد مسعود الجهني، رسالته السابق الإشارة إليها، ص١٢.

(٥) د. علي شريف: مذكرات في الإدارة العامة، دار المعارف المصرية، ص٥١.

لمبادئ كلاً منهما بجوهره، ولذا فالرقابة كما ذهب بعض الباحثين بحق[1]، عملية إدارية تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية مستخدمة في ذلك الوسائل الإدارية والقانونية معاً، ذلك أن مجال الإدارة العامة لا يوجد به تنميط حقيقي لمختلف الأعمال، فضلاً عن غموض الأهداف، أما مجال إدارة الأعمال فيمتاز بالتنميط والسهولة في إجراء عملية الرقابة[2].

وسوف نتناول هذا الفصل في مبحثين على النحو التالي :

المبحث الأول : ماهية الرقابة المالية وأهدافها وصورها وأنواعها وأساليبها وطرق تنفيذها.

المبحث الثاني : الرقابة المالية والجهات القائمة بها في دول المقارنة أمريكا وفرنسا ومصر.

---

(١) د. حسين عبدالعال محمد، رسالة دكتوراه، مرجع سبق الإشارة إليه، ص٣٧٧.

(٢) ينظر هذا المعنى د. عبدالمنعم جنيد، د. رشاد حسن علي، د. عبدالخالق تحفة، د. محمد مصطفى صالح: الإدارة العامة، مدخل المقارنات، مرجع سبق الإشارة إليه، ص١٩٠.

المبحث الأول

ماهية الرقابة المالية وأهدافها

وصورها وأنواعها وأساليبها وطرق تنفيذها

المطلب الأول

ماهية الرقابة المالية وأهدافها

تمهيد :

لقد أدى تعقد وتشعب مهام الدولة الحديثة إلى زيادة سلطات الحكومة لتحقيق مصالح المجتمع، حيث أخذت الحكومات على عاتقها القيام بمزيد من الأنشطة، فاتسع العمل الحكومي ليشمل جميع جوانب المجتمع تقريباً، وقد أسهم هذا التوسع في ازدياد السلطة التي تمنح للموظفين العموميين، مما أوجد شعوراً لديهم بأنهم غدوا يتمتعون بقوة كبيرة مما فرض الحاجة إلى الرقابة عليهم ووضع بعض الضوابط والقيود على تصرفاتهم، ومن هنا ظهرت الحاجة لإيجاد الوسائل العديدة لدى الدول للرقابة على أعمال الحكومة ومنها الرقابة المالية، والتعرف على مدى إسهامها في تخفيف حدة الفساد الذي ينشأ عن بعض الممارسات غير القانونية، كالمحسوبية والمحاباة والرشوة والابتزاز والسرقة وانتهاك الإجراءات المتبعة لتحقيق مصالح شخصية وغيرها من الأعمال التي تتعلق بسوء استخدام المناصب الحكومية باعتبار الفساد الإداري ضاراً بالموارد العامة ويمثل انتهاكاً للقوانين والأنظمة السائدة التي وجدت لحماية مصالح الجمهور ورعاية المصلحة العامة(١).

وتعتبر وظيفة الرقابة المالية من أهم الأنشطة في المنظمات العامة نظراً للملكية العامة لأموال هذه المنظمات، فوظيفة الرقابة المالية تعتبر المحصلة النهائية لأداء مجموعة من الوظائف الإدارية التي تهدف إلى حماية

---

(١) نواف كنعان: الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، الشارقة، المجلد الثاني، العدد الثاني، ٢٠٠٥، ص٩٠.

الأصول والممتلكات العامة من العبث والإهدار وسوء الاستخدام، وهي تمثل الوظيفة الإدارية الأخيرة في المنظمات العامة، ولعل ذلك يأتي نتيجة لدور الرقابة في تقييم نتائج الأعمال النهائية والحكم على مدى مطابقتها للمعايير.

وسوف نتناول الدراسة في هذا المطلب في الفروع التالية :

الفرع الأول : ماهية الرقابة المالية.

الفرع الثاني : أهمية الرقابة المالية.

الفرع الثالث : أهداف الرقابة المالية.

الفرع الأول

ماهية الرقابة المالية

يبدو من الوهلة الأولى لتعريف مصطلح الرقابة المالية أنه من التعريفات الحديثة إلا أن مفهوم الرقابة بدأت نشأته من المصريين القدماء حيث عرفها الفراعنة حيث كان لديهم رقابة تهتم بضبط المحاصيل وتقاضي الضرائب عنها، وكان ذلك منذ ٣٠٠ سنة قبل الميلاد. وكان مدلولها واضح في مسلة حمورابي التي احتوت على الكثير من القواعد التي تنظم المعاملات المالية والتجارية(١). وفي فرنسا أنشئت في عهد سانت لويس غرفة للمحاسبة المالية في عام ١٢٥٦م وأصبحت في عام ١٨٠٧ محكمة المحاسبات، وفي أمريكا أنشئ أول معهد للمراقبين الماليين في عام ١٩٣٠م(٢).

هناك العديد من التعريفات التي ركزت على الرقابة المالية حيث عرفها المؤتمر الأول للرقابة المالية عام ١٩٧٧ أيضاً بأنها "منهج علمي شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية

---

(١) د. محمود سلامة زناتي: ترجمة قانون حمورابي، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول، ١٩٧١م، ص١ : ص٦١.

(٢) د. محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٥، د. يوسف شباط: المالية العامة وموازنة الدولة العامة، جامعة دمشق، دمشق، ص٣٠٠.

والإدارية، ويهدف إلى التأكد من المحافظة على الأموال العامة، ورفع كفاءة استخدامها وتحقيق الفاعلية في النتائج المحققة، على أن يقوم بهذه المهمة جهاز مستقل ينوب عن السلطة التشريعية غير خاضع للسلطة التنفيذية(١).

ويرى معهد الإدارة العامة أن الرقابة المالية هي "الرقابة التي تستهدف ضمان سلامة التصرفات المالية والكشف الكامل عن الانحرافات ومدى مطابقة التصرفات المالية على القوانين والقواعد النافذة"(٢).

وهناك تعريفاً آخر بأنها "مجموعة التفتيش والفحص والمراجعة يقصد منها الوقوف على أن كل مشروع من المشروعات الاقتصادية العامة يعمل في الحدود التي تؤكد أنه يحقق الغرض الذي أنشئ من أجله ولاقتراح الحلول المناسبة التي تقضي على الأسباب التي تعوق هـــذا الغرض وتحديد المسئول في حالة الخطأ والتلاعب وإحالته إلى السلطة القضائية المختصة"(٣).

وأشار البعض أن الرقابة المالية تعني "التثبت من صحة الحسابات ومصادر الإيراد وأوجه الإنفاق، وأنها صدرت جميعها بناءً على الاعتمادات والتراخيص السليمة تبعاً لقوانين الدولة ولوائحها وأنه لم يحدث هناك عجز أو اختلاس في الأموال العامة(٤).

ويرى آخرون(٥) أن الرقابة المالية تعني مجموعة من الإجراءات التي توضع للتأكد من مطابقة التنفيذ الفعلي للقوانين المحددة وللمطابقة مع ما هو وارد في الموازنة وتحديد الانحرافات إن وجدت ودراسة أسبابها لعلاج نقاط

---

(١) المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، المبادئ الأساسية للتدقيق، مطابع الشمس، عمان، ٢٠٠١، ص٤.

(٢) معهد الإدارة العامة، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، الرياض، ١٩٨٥م، ص١٦.

(٣) سعيد يحيى : الرقابة على القطاع العام، المكتب المصري، القاهرة، ١٩٨٩م، ص٩٧.

(٤) جلال بكير: الإدارة المالية، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨م، ص٩٨.

(٥) د. عوني الباشا: دورة الرقابة والتدقيق في المؤسسات الحكومية، جمعية المحاســبين، غزة، ٢٠٠٧م.

الضعف التي تسببت فيها وتشجيع نقاط القوة التي أدت إلى الانحرافات الموجبة منها.

كما رأى البعض أن الرقابة المالية "مراجعة العمليات للتأكد من التدفقات النقدية التي تمت وفقاً للخطة الموضوعة مسبقاً وأن الانحرافات التي حدثت لها ما يبررها"(١).

ويرى الباحث أنه يمكن تعريف الرقابة المالية التي تقوم بها أجهزة الرقابة العليا بأنها "مجموعة من الإجراءات والأساليب الفنية المهنية المتعارف عليها التي تتم في إطار دستوري وقانوني تهدف إلى التحقق والتثبت من سلامة التصرفات المالية التي تجريها السلطات التنفيذية حرصاً على المال العام وحمايته وتحديد كافة الانحرافات إن وجدت وتقديم مقترحات وسبل علاجها والتحقق من القضاء عليها".

الفرع الثاني

أهمية الرقابة المالية

الرقابة تؤدي إلى كفالة سير الأعمال باطراد وانتظام مع التمكين من تقييم الأداء، ومعالجة أوجه النقص أو الإهمال، كما أن الرقابة تساعد بفضل وسائلها الفنية كالإشراف والتفتيش والمتابعة على اكتشاف الكفاءات الإدارية، وفي نفس الوقت تساعد على تنمية الكفاءة الإنتاجية في أقصر وقت، وبأقل جهد وتكلفة، وهو الأمر الذي يكفل في النهاية دعم أجهزة الإدارة العامة وتقويتها ومنع تفككها أو انهيارها(٢).

ولعل أهم ما يبرر الرقابة هو الهدف الذي تسعى لتحقيقه والمتمثل في مراقبة الشرعية وملائمة أعمال الجهات الإدارية، وضرورة لضمان احترام

---

(١) د. محمد سويلم: الإدارة المالية في ظل الكوكبية، مكتبة الجلاء، المنصورة، ٢٠٠٤م، ص١٧٨.

(٢) د. بكر القباني: الوسيط في الإدارة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠م، ص٣٠٥.

القانون ومراعاة المصلحة العامة(١).

إن أهمية الرقابة لا ترجع فقط كونها أداة لاكتشاف الانحرافات وهو ما يسمى بالرقابة العلاجية بل تتجاوز ذلك بكثير حيث أنه بجانب ما سبق تحاول البحث عن الأخطاء قبل وقوعها واتخاذ الإجراءات الكفيلة لتفادي وقوعها أو تقليل حدة آثارها السلبية في حالة حدوثها وهو ما يسمى بالرقابة الوقائية، فالرقابة الفعالة تتضمن الجانب العلاجي إضافة إلى الجانب الوقائي، وبالتالي فإن أهمية الرقابة المالية تتركز في العناصر الأساسية التالية(٢):

١- تعكس الرقابة المالية صورة نتائج الأنشطة والأعمال النهائية للوحدة الحكومية :

حيث أن الرقابة المالية هي الأداة التي تمكن الوحدة الحكومية من قياس مدى كفاءة الخطط المالية الموضوعة وكيفية تنفيذها، كما أنها تعرض البدائل الأفضل لتحقيق الأهداف، فالرقابة تمكن إدارة الوحدة الحكومية من التعرف على مدى الإنجاز والجودة في أداء الموظفين ومدى تحقيقهم للأهداف الموضوعة مسبقاً والإسراف والتسيب من أبرز النتائج التي يعكسها الأداء عند غياب العنصر الرقابي.

٢- ترتبط الرقابة المالية بوظيفة التخطيط :

لا تمارس الرقابة المالية على أعمال لم يتم التخطيط لها مسبقاً، فالمعايير الرقابية لابد أن تستند إلى خطط واضحة ومحددة قابلة للتحقيق، كما أن الخطط الموضوعة لا يمكن التأكد من سلامة تنفيذها دون وجود نظام فعال للرقابة المالية، فكل من الرقابة المالية والتخطيط المالي عنصران مهمان يرتبطان بعضهما البعض لإنجاز المهام المالية، وتجدر الإشارة إلى أن العديد من أساليب الرقابة المالية هي أساليب تخطيطية كالموازنات التخطيطية

---

(١) د. عطية حسن أفندي: مبادئ الإدارة، بدون دار نشر، ٢٠٠٢م، ص١٨٩ وما بعدها.

(٢) د. علاء السيد: إطار مقترح لتطوير أداء الرقابة المالية، رسالة ماجستير غير منشورة، الجامعة الإسلامية بغزة، ٢٠٠٥م، ص١٩.

وأساليب الرقابة على المخزون وتحليل القوائم المالية[١].

٣- تحقق الرقابة المالية يتطلب وجود هيكل تنظيمي متكامل وواضح يبين درجات المسئولية للعناصر الإدارية في التنظيم :

ويساهم الهيكل التنظيمي الواضح والمتكامل في تحقيق المساءلة المطلوبة في ضوء اللوائح المحددة للصلاحيات والمسئوليات، الأمر الذي يمكن من تصحيح الانحرافات بسهولة أو يساعد على أقل تقدير في تحديد مواطن الانحراف وأسبابها وتحديد من المسئول عن اتخاذ الإجراء التصحيحي الملائم، ويتم ذلك بالرجوع للدليل التنظيمي الممثل في الهيكل التنظيمي وتحديد الصلاحيات والمسئوليات والسلطات المخولـــة لكل موظف[٢].

٤- تتأثر الرقابة المالية بمدى وجود توجيه سليم للعاملين بالوحدة الحكومية:

يعتبر الموظفون في جميع المستويات الإدارية – الأكثر تأثيراً إيجاباً وسلباً في النظام الرقابي وحيث أن الرقابة المالية تتيح المجال لإجراء تعديلات في نظم الاتصال والحفز والقيادة عند اكتشاف أخطاء في تنفيذ المهام لذلك فإن عمل الرقابة المالية يزداد سهولة وفعالية كلما توافر نظام فعال للاتصال.

إضافة إلى ما سبق، فإن للرقابة على نشاط الجهاز الإداري عدة أهداف، سوف نتناولها بشئ من التفصيل في الفرع الثالث[٣].

---

(١) د. إلهام عطا موسى، دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، بحث تطبيقي في ديوان الرقابة المالية وبعض المؤسسات الحكومية، رسالة دكتوراه غير منشورة، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠٠٥م، ص١٢٧.

(٢) د. عبدالفتاح الصحن: الرقابة المالية، دراس ونقد وتحليل، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٩م، ص٨٩.

(٣) للمزيد من التفاصيل يمكن الرجوع إلى :

- أحمد حافظ نجم: علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٧٩م، ص٢٧٧. =

الفرع الثالث

أهداف الرقابة المالية

١- تبسيط الإجراءات وتطوير طرق العمل واختصار مراحله كلما كان ذلك ممكناً عن طريق اكتشاف ما تسفر عنه عمليات الرقابة من وجود إجراءات روتينية معقدة، أو ازدواج في الاختصاصات أو تكرار في مراحل العمل المختلفة، مما يمكن التخلص منه أو إعادة النظر فيه على أساس أكثر بساطة.

٢- ترشيد السلوك الإداري للعاملين عن طريق ممارستهم للنقد الذاتي أو إخضاعهم للتقويم الدوري من قبل الآخرين.

٣- ضمان حسن استثمار الجهود والطاقات والإمكانيات المتوفرة والعمل على تعبئتها واستخدامها بما يحقق الأهداف بكفاءة وكفاية.

٤- ضغط النفقات وخفض تكاليف العمل والإنتاج عن طريق الاستغناء عن النفقات غير الضرورية أو عن طريق القضاء على مظاهر الإسراف في الإدارة، وكذلك عن طريق البحث عن وسائل للإنتاج أقل تكلفة وأكثر جدوى.

٥- الحفاظ على النشاط الحكومي بعيداً عن الأهواء والميول السياسية.

٦- التأكد من أن المستويات الإدارية على علم تام بالنسبة لما يتم من أعمال في المستويات التي تشرف عليها، وأن القادة أو الرؤساء تصلهم كافة المعلومات والبيانات الضرورية عن تلك الأعمال.

- = ماجد راغب الحلو: علم الإدارة، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، ١٩٨٧، ص٢٩٦.
- د. عبدالكريم درويش ود. ليلى تكلا: أصول الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٠، ص ص ٥١٤-٥١٥.
- د. أحمد رشيد: نظرية الإدارة العامة: العملية الإدارية في الجهاز الإداري، دار المعارف، القاهرة، ١٩٨٨، ص١٨٢.

٧- التأكد من أن الحقوق والمزايا المقررة للأفراد والعاملين محترمة، وأنه لا يوجد تعسف في استخدام السلطة، وأن الجميع سواسية أمام القانون.

كما تهدف الرقابة المالية بصفة عامة إلى المحافظة على الأموال العامة وحمايتها من العبث وتتلخص هذه الأهداف في النقاط الرئيسية الآتية(١):

- التحقق من أن الموارد قد حصلت وفقاً للقوانين واللوائح والقواعد المعمول بها والكشف عن أي مخالفة أو تقصير.
- التحقق من أن الاتفاق تم قد وفقاً لما هو مقرر له، والتأكد من حسن استخدام الأموال العامة في الأغراض المخصصة لها دون إسراف أو انحراف والكشف عما يقع في هذا الصدد من مخالفات.
- متابعة تنفيذ الخطة الموضوعة وتقييم الأداء في الوحدات للتأكد من أن التنفيذ يسير وفقاً للسياسات الموضوعة ولمعرفة نتائج الأعمال والتعرف على مدى تحقيق هذه الوحدات لأهدافها المرسومة والكشف عن ما يحدث من انحرافات وما قد في الأداء من قصور وأسباب ذلك لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة والتعرف على فرض تحسين معدلات الأداء.
- التأكد من سلامة القوانين واللوائح والتعليمات المالية والتحقق من مدى كفايتها وملائمتها واكتشاف نقاط الضعف فيها واقتراح وسائل العلاج التي تكفل ضبط إيرادات الدولة ونفقاتها وإحكام الرقابة عليها دون تشدد في الإجراءات أو تسيب يؤدي إلى كثرة وقوع حوادث الاختلاس.

---

(١) د. عوف محمود الكفراوي: الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٨٩م، ص١٩.

غير أنه مهما اختلفت أهداف الرقابة المالية وتنوعت فإنها تنحصر في هدفين رئيسيين(١):

الأول : التحقق من أن الإنفاق تم وفقاً لما هو مقرر.

الثاني : أن الموارد تم تحصيلها كما هو مقرر واستخدمت أفضل استخدام.

المطلب الثاني

صور وأنواع الرقابة المالية

الفرع الأول

صور الرقابة المالية

وتتخذ الرقابة المالية عدة صور أهمها(٢):

١- الرقابة المالية اللاحقة :

فقد بدأت الرقابة المالية في مراحلها الأولى كرقابة لاحقة أي أنها تبدأ بعد التنفيذ بهدف الكشف عن الأخطاء التي تقع أثناء التنفيذ، إلا أنه يؤخذ على هذه الصورة أنها تكشف عن الأخطاء في وقت متأخر (لاحق) لا يمكن معه تدارك الأخطاء أو تصحيحها.

٢- الرقابة المالية السابقة :

نظراً للانتقادات التي وجهت لأسلوب الرقابة اللاحقة، بدأ التفكير بأسلوب جديد لممارسة الرقابة المالية قبل التنفيذ بما يمنع الخطأ أو التجاوز في الإنفاق قبل حدوثه، وقد اتخذ هذا الأسلوب شكل مجموعة من القواعد التي تحكم سير النشاط وبالتالي تتلافى الأخطاء قبل حدوثها أو تعمل على التخفيف من وقوع تلك الأخطاء أو الانحرافات وهي ما يعرف باللوائح المالية التي

---

(١) د. عبدالسلام بدوي: الرقابة على المؤسسات العامة، مكتبة الأنجار المصرية، القاهرة، ١٩٨٥م، ص٩٣.

(٢) د. صباح سعد الدين العلمي: دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصـــلاح الإداري في الدولة، فلسطين، ٢٠٠٦م، ص٢١.

تشمل الروتين الذي أتبع بدقة، حتى يمكن التأكد من أن العمل المالي صحيح.

ثم تبع ذلك استخدام الموازنة العامة للدولة باعتبارها خطة مالية تعد من أجل تنفيذ أهداف معينة وتمثل رقابة سابقة على الإيرادات والنفقات العامة في الدولة.

٣- الرقابة المالية المتزامنة للتنفيذ :

والرقابة المالية المتزامنة للتنفيذ، أي التي تقع أثناء التنفيذ، وهذا النوع من الرقابة يتم بمتابعة الأداء أثناء تنفيذ العمل للتعرف على الأخطاء أو الانحرافات أولاً بأول مما يؤدي إلى تصحيحها قبل أن تتراكم أو تتفاقم هذه الأخطاء أو الانحرافات، فتلك الرقابة تعمل على اكتشاف الأخطاء أو الانحرافات في كافة مراحل أداء العمل المختلفة ويسمى هذا النوع برقابة التوجيه، حيث أنها تسمح بالتدخل الإرشادي قبل أن يتم إنجاز العمل أو الانتهاء منه.

الفرع الثاني

أنواع الرقابة المالية

لا يعني الحديث عن أنواع الرقابة المالية استقلالية كل نوع من أنواع الرقابة وجعلها رقابة قائمة بذاتها، بل إن الحديث عن أنواع الرقابة ينصرف إلى أشكال الرقابة أو موقع ممارستها، وتختلف أنواع الرقابة المالية بحسب موقع الجهة التي تقوم بهذه الرقابة، ويمكن إجمالها في نوعين:

- الرقابة المالية الداخلية.
- الرقابة المالية الخارجية.

وسوف نفصل ذلك على النحو التالي :

١- الرقابة المالية الداخلية[١]:

تسعى الأجهزة الحكومية جاهدة إلى تأدية مهامها المنوطة بها بصورة كفئة وفعالة تسمح لها بالاستعمال الاقتصادي الفعال للموارد المتاحة، وتسعى السلطة التنفيذية بكافة الوسائل المتاحة لديها لمنع الموظفين من ارتكاب الأخطاء أو الإساءة في استعمال الموارد وحمايتها من الضياع أو التلف أو الاختلاس أو التبديد عن طريق إصدار تعليمات تحدد الإجراءات اللازمة للمحافظة على موجوداتها من ناحية ودقة بياناتها المالية والمحاسبية من ناحية أخرى.

وبمقتضى هذه التعليمات الملزمة لكافة الموظفين في الدولة، يمكن حماية الموجودات بالإضافة إلى إمكانية اكتشاف أية مخالفة أو انحراف في وقت مبكر لاتخاذ الإجراءات المناسبة بشأنه.

ويرتكز مفهوم الرقابة الداخلية بشكل عام على الفكرة التي تقول: (إن إدارة أية منشأة يترتب عليه مسؤولية أساسية تكمن في تأدية مهامها الخاصة بطريقة معينة وبدرجة من الكفاءة والفطنة، بحيث تسمح لها بتخفيض حاجتها إلى الرقابة الخارجية المستقلة إلى الحد الأدنى) [٢].

وفي هذا السياق، تعرف الرقابة المالية الداخلية بأنها: (نشاط تقييمي مستقل داخل المنظمة الإدارية من أجل فحص النواحي المحاسبية والعمليات الأخرى بهدف خدمة الإدارة).

كما تعرف بأنها: (خطة التنظيم وجميع الطرق والمقاييس التي يتبناها التنظيم الإداري بغرض موجوداتها وضبط دقة البيانات المالية ومدى الاعتماد عليها والوثوق بها وزيادة الكفاءة الإنتاجية وتشجيع العاملين على الالتزام

---

(١) د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مرجع سابق، ص١٣٣.

(٢) د. أحمد نوري أشريم: الرقابة الداخلية في سوريا من الناحيتين العملية والتطبيقية، جامعة حلب، حلب، بدون تاريخ.

بالسياسات الإدارية المحددة مقدماً) [(١)].

كما عرفها معهد المحاسبين في الولايات المتحدة بأنها: (الرقابة التي تشمل خطة تنظيمية إدارية وطريقة للتنسيق، بالإضافة إلى مجموعة الوسائل التي تتبناها المنشأة لحماية الأصول وكذلك لضمان الدقة الحسابية للمعلومات المحاسبية وبجانب ذلك تهدف إلى الارتقاء بالكفاية الإنتاجية وإلى متابعة تطبيق السياسات الإدارية التي تضعها الإدارة والعمل على السير في حدود الخطة المرسومة) [(٢)].

ويمكن القول أن نظام الرقابة المالية الداخلي يعني بتحقيق الغايات المحاسبية للمنظمة الإدارية، فهو يهتم بالعمليات المالية، ويتمثل ذلك الاهتمام في الالتزام والتقيد بالسياسات والإجراءات المحاسبية والمالية والمحافظة على موارد وممتلكات المنظمة الإدارية، وتحضير التقارير المالية التي تتوافر فيها الدرجة المطلوبة من الثقة.

فالرقابة المالية تشتمل على نتائج عملية مراجعة وفحص العمليات المالية والمحاسبية وصحة المستندات المؤيدة لها بوجه عام، فهي تمثل تسجيل وتبويب وتخليص لعمليات الأحداث المالية وتفسير النتائج منها[(٣)].

وتتميز الرقابة المالية الداخلية بأهمية خاصة لدى المسئولين في الإدارات الحكومية لأنها تساعدهم بالاعتماد على سلامة ودقة العمليات والأنشطة التي تقوم بتنفيذها المستويات الإدارية المختلفة وفي مختلف المواقع. فكلما كبر حجم الوحدة الحكومية وتعقد نشاطها، كلما كانت هناك أهمية متزايدة

---

(١) د. نعيم حسني دهمش: الرقابة المالية العليا الحكومية، معهد الإدارة العامة، عمان، الأردن، ١٩٩٣م، (مطبوع وغير منشور).

(٢) معهد الإدارة العامة بالرياض، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، مرجع سابق، ص١٦٩.

(٣) نعيم حسني دهمش: تدقيق وتقييم كفاءة الأداء، دراسات معهد الإدارة العامة، عمان، الأردن، ١٩٩٣م، ص٢١٦.

للنظام الرقابي الداخلي بالنسبة للأشخاص المسؤولين عن إدارة هذه الوحدات، وقد ازداد الاهتمام بالرقابة المالية الداخلية نتيجة لعدة عوامل أهمها:

١- كبر حجم المنظمات الإدارية.

٢- تفويض السلطات لدى المنظمات الإدارية.

٣- حماية الموجودات في المنظمات الحكومية.

٤- مواجهة الأخطاء والانحرافات والتجاوزات والاختلاسات في المنظمات الإدارية.

٥- حاجة الإدارة إلى بيانات دورية دقيقة عن مختلف أنشطتها وأعمالها لاتخاذ القرارات المناسبة.

٦- خدمة الرقابة الخارجية، إذ يتعذر أحياناً على أجهزة الرقابة الخارجية الدخول في كافة تفاصيل العمليات المالية التي يقوم بها التنظيم.

ولما كانت الرقابة الداخلية تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها على الوحدات التابعة لها، فهي رقابة ذاتية تمارسها الوحدات القائمة بالتنفيذ والمشرفة عليه ويعتبر من قبيل الرقابة الداخلية[١]:

- إدارة المراجعة على مستوى الوحدة.
- الرقابة على مستوى المصلحة أو المؤسسة ورقابة هيئات القطاع العام أو الشركات القابضة على الشركات التابعة لها.
- رقابة الوزير التابع له الوحدة أو المصلحة أو الهيئة.
- رقابة وزير الخزانة أو البنك المركزي على الوزارات والمصالح والوحدات ويعتبر هذا أيضاً من قبيل الرقابة الداخلية حيث إنها جميعها تخضع للسلطة التنفيذية في الدولة.

٢- الرقابة المالية الخارجية :

هي الرقابة التي تتولاها أجهزة خارجية غير خاضعة للسلطة التنفيذية

(١) د. عوف محمود الكفراوي: الرقابة المالية، مرجع سابق، ص٣٠.

وتعتبر الرقابة المالية الخارجية أداة يمكن عن طريقها التأكد من تنفيذ الدوائر والمؤسسات الحكومية للمهام المنوطة بها وفقاً للخطط والبرامج الموضوعة مسبقاً وفي ظل الإمكانيات المتاحة.

ويمكن تعريف الرقابة المالية الخارجية بأنها: (نشاط تقييمي مستقل عن السلطة التنفيذية يهدف إلى التأكد من صحة العمليات المالية والبيانات المحاسبية ومشروعيتها والتحقق من كفاءة وفعالية أداء الأجهزة الحكومية في إنجاز أهدافها وبرامجها ومشاريعها). وقد تحولت عملية الرقابة المالية في الوقت الحاضر من كونها عملية تركز على التأكيد على الالتزام المالي والقانوني إلى تدقيق أكثر شمولاً، وهو ما يطلق عليه بالتدقيق التشغيلي الذي يركز على إعطاء الرأي المهني الموضوعي بالنسبة للقوائم والتقارير المالية والإجراءات المعنية بحماية الأصول والممتلكات للوحدة موضع التدقيق والتحقق بشكل موضوعي من الكفاءة الإدارية والإنتاجية فيما يتعلق بالعمليات التي قامت الوحدة بتنفيذها ومطابقتها للأهداف المرغوب تحقيقها(١).

وتهدف الرقابة المالية الخارجية إلى ما يلي :

١- فحص العمليات المالية ومدى الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات ومراقبتها من أجل بيان ما يلي :

(أ) التحقق مما إذا كانت القوائم المالية تمثل بصدق المركز المالي للإدارة الحكومية، وفيما إذا كانت نتائج العمليات فيها قد تمت وفق المبادئ المحاسبية المتبعة والمتعارف عليها في الدولة.

(ب) معرفة مدى كفاءة واقتصاديات العمليات المالية ومراجعتها من أجل بيان مدى قدرة الإدارة الحكومية على استخدام الموارد البشرية والمادية وإدارتها بكفاءة واقتصادية وأسباب التصرفات غير الاقتصادية أو عديمة الكفاءة، ومدى تطبيق الإدارة

---

(١) د. نعيم حسني دهمش: تدقيق وتقييم الأداء، دراسات، مرجع سابق، ص٢٢١.

للتشريعات المتعلقة بالكفاءة الاقتصادية للعمليات.

٢- فحص ومراجعة نتائج البرامج من أجل بيان مدى تحقيق النتائج أو المنافع التي سبق تحديدها من السلطة التشريعية، وما إذا كانت الدائرة قد قامت بأخذ البدائل التي تحقق النتائج المرجوة بأقل تكلفة ممكنة.

وقد تكون هذه الرقابة إدارية أو قضائية أو رقابة تشريعية وهي رقابة لاحقة. تعني بفحص ومراجعة العمليات المالية التي تمت فعلاً للكشف عن المخالفات المالية التي وقعت أثناء التنفيذ، ومن أمثلتها الرقابة التي يمارسها المراقب العام للحسابات في أمريكا[١]، حيث يقوم بالتحقق مما إذا كان قد تم تحصيل ودفع الإيرادات العامة طبقاً للقانون، وأن الاعتماد قد استعمل في الغرض الذي حدد له من عدمه، ومن أمثلة تلك الرقابة أيضاً رقابة محكمة المحاسبات الفرنسيةla cour des compts ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات في مصرcentral auditing organization.

المطلب الثالث

أساليب وطرق تنفيذ وظيفة الرقابة المالية

الفرع الأول

أساليب تحقيق وظيفة الرقابة

هناك أساليب مختلفة لتحقيق الوظيفة الرقابية، وتحدد الأنظمة الرقابية نوعاً أو أنواعاً من هذه الأساليب لاتباعها من قبل الجهة المسؤولة عن تحقيق الرقابة، أو قد يترك لها اختيار الأسلوب المناسب الذي يحقق هدف الرقابة التي تستهدفه[٢].

---

(1) Smithier, Arther, the budgetary process in the U.S.A. New York 1955, Sinclair, p. 90; Budgeting, London, 1943, p. 76.

(٢) د. فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا الحكومية، معهد الإدارة العامة، عمـــان، الأردن، ١٩٩٣م، مطبوع وغير منشور، ص٣٨.

ويمكن الإشارة إلى الأساليب المتبعة في تحقيق الرقابة بالتالي :

١- الرقابة المالية الشاملة :

وتتبع في تحقيق الرقابة في هذا المجال، إما عن طريق إجراء رقابة شاملة وتفصيلية على جميع المعاملات المالية التي تمارسها الوحدة الإدارية الخاضعة للرقابة أو أن هذه الرقابة تكون شاملة إلا أنها إجمالية، وقد يتم تحقيق الرقابة الشاملة على قطاع معين أو في مجال نوعي معين من مجالات الأعمال المالية للوحدة الإدارية ورقابة إجمالية على باقي المجالات.

٢- الرقابة المالية الانتقالية :

ويقصد بهذا الأسلوب من الرقابة، اللجوء إلى اختيار عينات انتقائية معينة من المعاملات المالية وإخضاعها للرقابة كنموذج أو نماذج قياسية لإخضاع الأعمال المالية للوحدة الإدارية للرقابة، ويمكن استخدام هذا الأسلوب بطرق متعددة منها العينة العشوائية، فيتم اختيار عينة أو عينات معينة من المعاملات المالية بطريقة عشوائية وإخضاعها للرقابة دونما حاجة إلى إخضاع جميع المعاملات المالية في الوحدة الإدارية، ويتبع مثل هذا الأسلوب في المؤسسات والإدارات التي فيها أعمال مالية ضخمة ومتعددة، أو عندما تكون المعاملات متشابهة من حيث العموم(١).

الفرع الثاني

طرق تنفيذ وظيفة الرقابة المالية

تعمل أجهزة الرقابة على تحقيق رقابتها المالية بطرق مختلفة وذلك وفقاً لما يصرح لها نظامها في تحديد هذه الطرق والالتزام بها أو منح جهاز الرقابة صلاحيات باستخدام الطرق التي يراها مناسبة لتحقيق أهداف رقابته

---

(١) د. عبدالمؤمن علي: دور الأجهزة المركزية للرقابة الخارجية في الرقابة المالية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، سنة ١٩٨٢م، ص٢١.

على الوحدة الإدارية[1].

١- الرقابة الدورية (المستمرة):

ويقصد بها إجراء الرقابة السنوية على الحسابات النهائية لكل عام وإصدار التقرير الرقابي السنوي.

٢- الرقابة المتقطعة (الخاصة):

ويقصد بها إجراء الرقابة في فترات زمنية غير معينة أو على موضوع معين، وقد تأخذ هذه الطريقة من الرقابة، رقابة شاملة على الحسابات إلا أنها لا تتصف بالاستمرارية النمطية كل سنة على الحسابات الختامية كالرقابة الدورية.

٣- الرقابة المفاجئة :

ويقصد بها قيام جهاز الرقابة بإجراء رقابة مباغتة تستهدف موضوعاً أو موضوعات معينة نتيجة أخبار مسبقة عن مخالفة مالية أو بناءً على طلب من جهات مسؤولة أو نتيجة لارتياب جهاز الرقابة، ابتغاء التأكد من سير المعاملات المالية في الوحدة الإدارية. ولا نخفي أن إتباع جهاز الرقابة هذه الطريقة بين الحين والآخر بجعل الوحدات الإدارية في مدار الشعور بيقظة الجهاز الرقابي ومتابعة مهماته الرقابية[2].

٤- العينة العنقودية :

يتم اختيار عينة معينة، ويمتد هذا الاختيار إلى مختلف مفردات موضوع المعاملة المالية التي تم اختيارها، بحيث تمثل العينة مجموعة من المعاملات المالية لموضوعات مترابطة ومتكاملة أو ذات صلة بوضوح العينة

---

(١) د. فهمي محمود شكري: الرقابة المالية العليا، مرجع سابق، ص٣٩.

(٢) د. محمد رسول العموري: الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥، ص٧٩ وما بعدها.

المختارة، ويطلق البعض على هذا الاستخدام (العينة العنقودية) [1].

٥- العينة النوعية الشاملة :

يتم اختيار المعاملات المالية في مجال معين وبصفة كاملة كنشاط أو مشروع معين أو نفقة من طبيعة واحدة.

٦- العينة الموضوعية الشاملة :

ويتم اختيار واحدة من المعاملات المالية من كل مجال من المجالات الرئيسة لأنشطة الوحدة الإدارية ويكون هذا الاختيار إما عن طريق اختيار عينات مختلفة لموضوعات المعاملات المالية، أو أن الاختيار يتم نمطياً عن موضوع محدد في جميع الأنشطة الرئيسة للوحدة الإدارية.

---

(١) د. عبدالمؤمن علي: دور الأجهزة المركزية للرقابة الخارجية في الرقابة المالية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٢م، ص٣١.

المبحث الثاني
الرقابة المالية والجهات القائمة بها
في النظم المقارنة (الولايات المتحدة الأمريكية – فرنسا)
وفي جمهورية مصر العربية

تمهيد وتقسيم :

إن الرقابة المالية على أجهزة الدولة منهج علمى شامل يتطلب التكامل والاندماج بين المفاهيم القانونية والاقتصادية والمحاسبية والإدارية وتهدف إلى التأكد من المحافظة على المال العام ورفع كفاءة استخدامه وصونه والمحافظة عليه وتحقيق الفاعلية فى النتائج المحققة(١).

فالرقابة المالية تعتبر أسبق فى النشوء والظهور من الرقابة الإدارية؛ فقد ولدت الرقابة المالية نتيجة التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التى لحقت بالمجتمع ولما لحق بالتنظيمات الإدارية فى الدولة من تطورات أيضاً.

وتعد الرقابة المالية إحدى نتائج مبدأ الفصل بين السلطات فى الدولة فبعد أن فوضت السلطة التشريعية جزءا من اختصاصاتها للسلطة التنفيذية – وخصوصاً تنفيذ الموازنة العامة للدولة التى أقرتها السلطة التشريعية – يتبع هذا التفويض التزام من جانب السلطة التنفيذية بتقديم حساب ختامى لتصرفاتها المالية إلى السلطة التشريعية لمراجعتها والتحقق من سلامتها.

ونتيجة لاتساع وازدياد حجم النشاط الذى تمارسه الدولة وتنوع هذا النشاط وتعقد الأحوال الاقتصادية لم يعد فى مقدور السلطة التشريعية القيام بأعباء ومهام ممارسة الرقابة المالية بمفردها. الأمر الذى جعلها تلجأ إلى تفويض من يقوم بدلاً منها بهذا العمل. على أن تقدم هذه الأجهزة تقريراً عن

---

(١) د. فهمى محمود شكرى، الرقابة المالية العليا(الحكومية) معهد الإدارة العامة عمان الأردن ١٩٩٣م مطبوع وغير منشور ص ١٥.

أعمالها للسلطة التشريعية[1].

كما زودت السلطة التشريعية هذه الأجهزة بالضمانات اللازمة التى تضمن لها الحياد والاطمئنان فى عملها وعدم التأثر بالتيارات السياسية. مما حدا ببعض الدول إلى إنشاء أجهزة متخصصة فى الرقابة المالية نيابة عن السلطة[2].

ومما تقدم يمكننا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالى: –

المطلب الأول: الرقابة المالية فى النظم المقارنة (الولايات المتحدة الأمريكية – فرنسا).

المطلب الثانى: الرقابة المالية فى جمهورية مصر العربية.

المطلب الأول
الرقابة المالية فى النظم المقارنة

تمهيد وتقسيم:

نتناول فى هذا المطلب نظم الرقابة المالية فى النظام الاقتصادى الرأسمالى فى بعض الدول الرأسمالية المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية كمثال للدول الأنجلوسكسونية وفرنسا كمثال للدول اللاتينية التى تأخذ بنظام الرقابة القضائية.

وسنوضح فى هذه الدراسة التطبيقية العوامل الرئيسة المؤثرة فى عملية الرقابة المالية وهى: فلسفة النظام الذى تعتنقه الدولة وتطوره وتنظيمها الاقتصادى؛ ذلك لأن المال العام هو الأساس الذى تقوم عليه الرقابة المالية يختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف ما تسيطر عليه الدول وتمتلكه من

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ، التطبيقات العملية لضوابط الحصانة البرلمانية ووسائل وإجراءات البرلمان الرقابية، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠١، ص٩٤.

(٢) المنظمة العربية للعلوم الإدارية توصيات المؤتمرات والندوات(١٩٧٩م–١٩٨١م) ص ٦١.

هذا المال العام الذى يتأثر ولاشك بهذه العوامل(١).

وبناء على ما تقدم سوف نتناول الرقابة المالية فى النظم المقارنة فى هذا المطلب من خلال الفرعين التاليين:-

الفرع الأول : فلسفة النظام الرأسمالى فى الدول المتقدمة (الولايات المتحدة الأمريكية – فرنسا)

الفرع الثانى : الجهات والأجهزة الرقابية فى النظام الرأسمالى (الولايات المتحدة الأمريكية – فرنسا)

الفرع الأول

فلسفة النظام الرأسمالى وتطوره ومفهوم الرقابة فيه

كانت وظيفة الدولة فى مرحلة الاقتصاد الحر قاصرة على أمور تتحصل فى المحافظة على الأمن الخارجى والداخلى وإقامة العدل وتزويد الاقتصاد القومى بالخدمات الأساسية كإنشاء الطرق وحفر الترع وتأمين المواصلات. أما إشباع حاجات الأفراد فكان أمرها متروكاً لهم يزاولونها فى حرية تامة بدون تدخل من الدولة لمنع بعضها أو رفع سعرها أو الحد من بعضها.

أصبحت الدولة بذلك على هامش الاقتصاد القومى أى على الحياد أن تساهم بالقدر اللازم لرسم الإطار الذى يعمل فيه الأفراد دون أن تتدخل لتؤثر فيه(٢)؛ فنفقات الدولة وإيراداتها فى إطار محدود ضيق وذلك لقلة حجم الإنفاق العام وتمويله من مصادر ثابتة تتحصر فى الضرائب العقارية والدومين العام.

---

(١) د. فهمي محمود شكرى، الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣م.

(٢) دكتور عبد الكريم بركات، المالية العامة، (النفقات العامة، القروض العامة) مؤسسة شباب الجامعة سنة ١٩٦٦ ص٥ وما بعدها.

ولكن بدأت تظهر الاحتكارات[١] وتعددت التقلبات الاقتصادية وتفاوتت فى قوتها مما أدى إلى البطالة والكساد كما أدت الحرية الاقتصادية إلى سوء توزيع الثروات والدخول واتساع الفوارق بين الطبقات؛ فتدخلت الدولة بمهمة التوجيه والإشراف والرقابة على المشروعات ذات النفع العام واعترى المذهب الرأسمالى وتطبيقاته تعديلات عديدة أدت إلى نمو حجم القطاع العام بدرجة كبيرة لم يكن فى مخيلة من بشروا به وذلك لأسباب عديدة منها (التاريخية والنظرية والاقتصادية والمالية)[٢].

الفرع الثانى

الجهات والأجهزة الرقابية فى النظام الرأسمالى

(الولايات المتحدة الأمريكية – فرنسا)

نبين فيما يلى الأجهزة والمؤسسات التى تقوم بالعمليات الرقابية فى هذا النظام الرأسمالى على نشاط وحدات الجهاز الإدارى للدولة وما تملكه وتسيطر عليه من مشروعات ذات نفع عام فى حدود فلسفتها الاقتصادية.

أ. <u>رقابة السلطة التشريعية:</u>

يسود مبدأ الفصل بين السلطات فى النظام الرأسمالى ويكون للشعب ممثلاً فى السلطة التشريعية السيادة على أعمال السلطة التنفيذية[٣] والتحقق من أنها تنفذ السياسة المرسومة لها وتراقب نشاط منظماتها وطرق إنفاقها للأموال العامة واستخدامها للموارد الاقتصادية وتباشر السلطات التشريعية رقابتها على الأموال العامة بما تقوم به من مناقشة واعتماد الميزانية العامة للدولة، ومناقشة تفصيلية وتهتم بذلك اهتماما كبيراً لما تنطوى عليه من سياسات مالية وآثار

---

(١) دكتور إسماعيل محمد هاشم، مذكرات فى التطور الاقتصادى، دار الجامعات المصرية ١٩٧٣، ص ١٢٢ وما بعدها.

(٢) دكتور عبد الكريم صادق بركات، دراسة فى محددات فائض القطاع العام مجلة كلية التجارة،يناير ١٩٧١، العدد الأول ص١٢٩ وبعدها.

(3) Burkhead, op. cit., 306.

اقتصادية وإن كان اعتماد المجالس النيابية للميزانية العامة للدولة بهذه الأهمية فإن تنفيذها تنفيذاً دقيقاً لا يقل عنه أهمية. ولكى تتابع المجالس النيابية تنفيذ الميزانية وما تصدره من التشريعات المالية فإنها تكون من بين أعضائها لجانا متخصصة لمراقبة الإنفاق العام كذلك تنشئ أجهزة خارجية تابعة لها، ونبين فيما يلى صور هذه اللجان والأجهزة موضحين مدى تكاملها والثغرات التى تعترض طريقها مقسمين ذلك إلى قسمين رئيسين على النحو الآتى:

الأول: يتناول اللجان البرلمانية.

الثانى: يتناول الأجهزة الرقابية التابعة لها.

تكون المجالس التشريعية من بين أعضائها لجانا داخلية تختص بدراسة اعتمادات الموازنة، قبل عرضها على المجالس ولدراسة التقارير السنوية والحساب الختامى لمتابعة الإنفاق العام وتقييم نتائجه. وسنوضح صور هذه اللجان فى بعض الدول الرأسمالية المتقدمة كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وذلك بعد أن عرضنا سابقا فلسفة النظام الرأسمالى ومفهوم الرقابة فيه.

١ – <u>الولايات المتحدة الأمريكية</u>:

فى الولايات المتحدة الأمريكية يقوم الكونجرس[١] بتكوين لجان داخلية دائمة من أعضائه تباشر مهام المجلس واختصاصاته فى الرقابة المالية وتشمل تلك اللجان:

أ. لجنة الاعتمادات Committee of Appropriation

وتختص بدراسة البرامج التى تشملها الميزانية.

ب. لجنة العمليات الحكومية Committee of Government operations

وتختص بمراجعة التقارير التى يقدمها المحاسب العام ولها حق الاستفسار عن أية مخالفات وردت بتقريره.

---

(1) Burkhead, op.cit., p316

٢. فرنسا:

وفى فرنسا كما هو الحال فى أمريكا[١] ويشكل البرلمان لجانا داخلية لمتابعة ومراقبة تنفيذ الميزانية فنجد فى فرنسا لجنة شئون المالية التى لها حق طلب البيانات والمستندات اللازمة لمتابعة تنفيذ الميزانية.

ويمكن القول إن رقابة هذه اللجان البرلمانية قد تكون مثمرة إذا توافر لأعضائها الخبرات اللازمة حتى يتمكنوا من القيام بأعمال الرقابة المالية الموكولة إليهم ولكى تكون أعمال هذه اللجان إيجابية واقتراحاتها ذات فاعلية فلابد من اتخاذ الإجراءات التشريعية أو القرارات التنفيذية بما أوصت به من ملاحظات وإرشادات.

القسم الثانى: أجهزة الرقابة المالية التابعة للمجالس التشريعية:

يؤخذ على اللجان البرلمانية:

(١) عدم تخصص أعضائها وقلة خبرتهم.

(٢) عدم استمرار عضويتهم فى المجالس النيابية مما يؤدى إلى أن يكون دورهم فى الرقابة المالية محدود الأثر والنتائج هذا فضلاً عما تتطلبه أعمال الرقابة المالية من تفرغ وتخصص. لذلك تنشئ المجالس النيابية أجهزة خارجية تابعة لها تتسم بالتخصص والاستقرار ومستقلة عن السلطة التنفيذية، لتقوم بالرقابة المالية لصالح السلطة التشريعية وهذه الأجهزة تتخذ أحد شكلين:

الأول: فى شكل إدارات حكومية.

الثانى: فى شكل محاكم قضائية.

---

(١) د. عبد السلام بدوى: الرقابة على المؤسسات العامة، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، مكتبة الأنجلو المصرية، لا يوجد ناشر، ص ٢٦٤.

الشكل الأول:

يشبه الإدارات الحكومية غير أنه يتميز بالحصانة والاستقلال عنها ويتبع عادة أسلوب الرقابة بعد الصرف وهذا النوع هو السائد فى الدول الأنجلوسكسونية مثل الولايات المتحدة، ففى الولايات المتحدة الأمريكية يقوم الكونجرس بمباشرة رقابته المالية عن طريق المكتب العام للمحاسبات[١] General Accounting Office(GAO) وهو هيئة مستقلة عن الجهاز التنفيذى يرأسها المحاسب العام للولايات المتحدة Comptroller General of the U.S.A الذى يعين بقرار من رئيس الجمهورية بناء على توصية وموافقة مجلس الشيوخ ولمدة خمسة عشر عاما، والمكتب العام للمحاسبات أو مصلحة المحاسبة العامة.. كما يطلق عليها البعض يعتبر أحد أجهزة السلطة التشريعية فى الولايات المتحدة الأمريكية والغرض من إنشائه معاونة مجلس النواب (الكونجرس) ولجانه وأعضائه ومساعدتهم حتى يمكنهم القيام بمهامهم التشريعية والرقابية على المال العام فيقوم بفحص الحسابات ومراجعتها وفقا للبرامج والتعليمات التى قررها الكونجرس كما يقدم الآراء والتوجيهات التى تستهدف إنجاز الأعمال والمشروعات العامة على وجه أكثر دقة دون ضياع للمال العام وبأداء أكثر فعالية يساعد على أفضل تخصيص للموارد المتاحة، وللمكتب العام للمحاسبات سلطات واختصاصات يمكنه من فحص كل الأمور المتعلقة بتحصيل الأموال العامة والمطالبة بها وتوزيعها وإنفاقها فى الوجوه المخصصة لذلك بالموازنة العامة والبرامج والأنشطة الخاصة بالحكومة المركزية... أو بالولايات والحكومات المحلية.

وأهم اختصاصات المكتب العام للمحاسبات ما يلى:

١. اعتماد أوامر الصرف التى يصدرها وزير المالية بحيث لا تصبح سارية المفعول إلا بعد توقيعه.

---

(1) Burkhead, op. cit., p 370

٢. فحص ومراجعة حسابات الحكومة المركزية والولايات والمؤسسات العامة للتأكد من صحة الحسابات ومطابقتها للواقع وأنها تمت وفقا للقوانين المحاسبية السليمة وأن المصروفات تمت فى الأغراض المحددة لها وأن الإيرادات حصلت وفقا لأحكام القانون.

٣. مراجعة وفحص المشروعات الجديدة والاستثمارات – وذلك بواسطة قسم خاص بالاستثمارات الحكومية والمؤسسات العامة مهمته مراجعة حساباتها للتأكد من أنها تمت وفقا للقواعد المحاسبية السليمة والأغراض المحددة لها ويوجد فى كل مشروع عام مراجع من المكتب العام للمحاسبة مهمته التأكد من حسن استخدام الأموال العامة وسلامة العمليات والحسابات المالية(١).

٤. يقدم المحاسب العام تقريرا إلى الكونجرس يشمل:

أ– المخالفات المالية التى تكشفت لدى الفحص والمراجعة.

ب– ويحدد المتسبب فيها. وله حق عدم اعتماد أى مبلغ فيصبح هذا المبلغ دينا يلتزم بسداده الآمر بالصرف وليس لغير الكونجرس أو المحاكم حق إلغاء هذا الدين.

ج – يتضمن تقريره ما يراه من اقتراحات للقضاء على نواحى الإسراف والضياع فى استخدام الموارد وإحكام الرقابة عليها.

وهو بذلك يباشر نوعين من الرقابة:

الأول: رقابة سابقة باعتماد أوامر الصرف التى يصدرها وزير المالية

الثانى: رقابة لاحقة وشاملة على الأموال العامة.

الشكل الثانى:

يأخذ شكل المحاكم القضائية وتتمتع بالاستقلال الكامل ويكون لأحكامها

---

(١) د. عبد السلام بدوى: الرقابة على المؤسسات العامة، رسالة دكتوراه، كليـة التجـارة، جامعة الإسكندرية، مكتبة الأنجلو المصرية، لا يوجد ناشر، ص ٢٦٩.

قوة تنفيذية شأنها فى ذلك شأن المحاكم العادية، وهذا النوع هو السائد فى الدول اللاتينية ويقوم عادة بالرقابة السابقة كما فى إيطاليا[١] وإن اهتمت بعض هذه الهيئات القضائية المحاسبية أيضاً بالرقابة المالية اللاحقة كما فى بلجيكا[٢]. وأيضاً فى محكمة المحاسبة الفيدرالية المالية هيئة قضائية تسمى محكمة المحاسبة وهى تتمتع بالاستقلال الكامل عن السلطة التنفيذية وبالمزايا المكفولة للسلطة القضائية ويرتكز النظام الفرنسى على المراجعة بعد الصرف فالمحكمة تقوم بفحص حسابات الإيرادات والنفقات وتقر أو لا تقر صحتها.

ونتناول فيما يلى بشىء من التفصيل الرقابة القضائية على الأموال العامة فى فرنسا أو بمعنى آخر رقابة محكمة المحاسبات الفرنسية[٣].

محكمة المحاسبة الفرنسية:

يتخذ نظام الرقابة المالية فى فرنسا الشكل القضائى فتأسست منذ عام ١٨٠٧ محكمة المحاسبة الفرنسية بهدف الرقابة على صحة ودقة ما يقوم به المحاسبون الحكوميون من أعمال، وهى تعتبر بمثابة جهاز قضائى، فالعاملون الذين يقومون بتحصيل الإيرادات العامة للدولة والذين يأمرون بالصرف يقدمون حساباتهم إلى تلك المحكمة فتقوم بفحصها ومراجعتها ثم تصدر حكمها فى كل حالة إما بإبراء الذمة لصحة وسلامة الحسابات المقدمة أو بالإدانة فيصدر حكمها بذلك ولأحكامها القوة التنفيذية كالتى تتصف بها الأحكام القضائية – فلأحكامها وقراراتها نفس الاحترام الذى يضفى على الأحكام القضائية مما جعل هذه المحكمة التى تتولى سلطة الرقابة المالية العليا فى فرنسا سلطة رابعة مضافة إلى السلطات الثلاثة التقليدية وهى التشريعية والتنفيذية والقضائية، وساعد على ذلك كفالة استقلالها وإحاطتها بالضمانات

---

(١) دكتور عبد السلام بدوى، المرجع السابق، ص ٢٧٤.

(٢) نجيب بطرس، الرقابة على الأموال العامة فى بلجيكا، المطبعة التجارية، سنة ١٩٦٠.

(٣) الجهاز المركزى للمحاسبات، النشرة التدريبية، انظر الأعداد من ٨٣–٩٤

- Andre Pausant، Finances Pupliques, Paris,1979

اللازمة لذلك فتتمتع كما سبق بالسلطة القضائية ويتم تعيين قضاة المحكمة بمرسوم من رئيس الجمهورية وهم غير قابلين للعزل. وتتشكل المحكمة من الرئيس وسبعة رؤساء لدوائرهم والتى يختص كل منها بعمل رقابى معين ومستشارين ومراجعين.

ومحكمة المحاسبات هي محكمة إدارية يتم تنظيمها على نسق المحاكم القضائية وهي تلي محكمة النقض مباشرة وذلك وفقاً لقانون صدورها، كما أنها تعد جهة قضائية مستقلة مما يشكل ضمانة قوية تحمي القضاة من الوقوع تحت أي ضغط أو تأثير خارجي يمكن أن يؤثر على عملهم(١).

وقد اعترف الدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٤٨م بالصفة القضائية لمحكمة المحاسبات إلا أنه لم يجعلها جزءاً من السلطة القضائية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، إذ أن المحكمة تتعاون مع السلطتين التشريعية والتنفيذية وترتبط كل منها برابطة معينة، حيث توجد رابطة قوية بين محكمة المحاسبات والبرلمان، فتقوم المحكمة بمساعدة البرلمان في الرقابة على صحة تطبيق القوانين المالية، كما يمكن للبرلمان أن يكلف المحكمة بإجراء تحقيقات وتعرض نتائجها على البرلمان مباشرة وهذا الوضع ساري العمل به في مصر حيث يمكن للبرلمان أن يكلف الجهاز المركزي للمحاسبات بإجراء التحقيقات حول موضوع معين وإبلاغ البرلمان

---

(١) ثار خلاف بين الكتاب، فالبعض يتمسك بتسميتها بمحكمة الحسابات نظراً لطبيعة دورها والبعض الآخر يتمسك بتسميتها بمحكمة المحاسبات، والأفضل تسميتها بمحكمة الحسابات حيث أنها تقوم بفحص حسابات المحاسبين دون محاسبتهم حيث يقف دورها عند الاهتمام بالحسابات نفسها فتقوم بتوزيع حسابات الوزارات والمصالح على دوائرها المختلفة والتي تقوم بفحصها وذلك لمعرفة مدى سلامتها وعدم مخالفتها للقواعد المالية دون أن تتعرض لمسئولية المحاسبين. ومما يؤكد هذا الرأي إنشاء المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية لمحاسبة المحاسبين في حالة ارتكاب أية مخالفة مالية.

بنتائج عمله، وأيضاً للجان المالية والفرعية بالبرلمان طلب الاستعانة بمحكمة المحاسبات[1].

هذا، واختصاص محكمة المحاسبات يمتد إلى كل المخالفات المتعلقة بالموازنة والتي ترتكب من جانب الإداريين وكذلك كل مخالفات الإدارة، وعلى ذلك فقد تم تحديد اختصاص المحكمة في حالتين :

- حالة التجاوزات غير المشروعة للاعتمادات أو الصرف من الاعتمادات في غير الأحوال المصرح بها.
- وحالة إذا قام أحد أعضاء الإدارة بتحقيق منفعة شخصية له تتعلق بعلاقته بالإدارة.

أولاً : الاختصاص القضائي لمحكمة المحاسبات :

تمثل الأحكام التي تصدرها محكمة المحاسبات أهم سلطات واختصاصات المحكمة القضائية حيث تحكم المحكمة على الحسابات وليس على المحاسبين العموميين، وتحقق محكمة المحاسبات في مدى سلامة العمليات المالية داخل الحسابات ذاتها بغض النظر عن سلوك المحاسب، فالمحكمة لا تنظر إلى الظروف والملابسات التي أحاطت بالمحاسب أثناء ارتكاب المخالفة بل هدفها الأساسي رد الأموال المفقودة إلى خزانة الدولة فإذا قام المخالف بسدادها قضت المحكمة ببراءة ذمته دون توقيع أي عقاب أو جزاء عليه، فمعاقبة المحاسبين المخالفين من سلطة المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية.

ونجد أن هذا الوضع يخالف النظام المعمول به في مصر حيث أن الجهاز المركزي للمحاسبات بموجب القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م له سلطة توقيع الجزاء على المخالف وتشديد العقوبة عليه وإحالته للمحاكمة التأديبية والتعقيب على حكم المحكمة بالطعن في

---

(1) Chapus, R., Droit administrative general, Montchrestum, 1992, p. 5.

حالة عدم ملاءمة الحكم للواقعة محل التحقيق، وللجهاز أيضاً سلطة تحميل المخالف بالمبالغ التي تسبب في ضياعها على خزانة الدولة(١).

وعلى ذلك فإن اختصاصات محكمة المحاسبات هي اختصاصات موضوعية أي تتعلق بالموضوع وهو غدارة الأموال العامة، ولا يتعلق بالأشخاص أنفسهم(٢).

فقد منح لها الحق في مراجعة الحسابات العامة دون أي قيد وذلك لمعرفة كيفية إدارة الأموال والقيم التي تمتلكها الدولة والهيئات العامة المحلية ويخرج من نطاق رقابة المحكمة نفقات البرلمان وأرصدة الإدارات العسكرية. ويقترب هذا النظام من النظام المصري حيث أن نفقات مجلس الشعب لا تخضع لرقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

كما تقوم محكمة المحاسبات بالحكم على حسابات محاسبي وزارة المالية حيث يقوم المحاسبون كل ثلاثة أشهر حساباتهم إلى وزير المالية الذي يرفعها بدوره إلى المحكمة لتوزيعها على دوائرها المختصة. ويقوم المستشارون المساعدون للمحكمة بمراجعة هذه الحسابات وفحص مدى اتفاقها للاعتماد الصادر من البرلمان وتقدم تقاريرهم مشفوعة بملاحظاتهم مع الحسابات إلى الدائرة المختصة بالمحكمة وتحكم كل دائرة وفقاً لاختصاصها إما ببراءة المحاسب أو بإدانته وتحميله سداد الأموال لخزانة الدولة(٣).

والحكم الصادر من محكمة المحاسبات بإدانة المحاسب أو بعدم براءة ذمته يجب تنفيذه بل ويُلزمه بسداد مقدار الدين بالكامل إلى الخزانة العامة للدولة كما يجوز أيضاً اللجوء إلى القوة الجبرية للتنفيذ إذا اقتضى الأمر(٤).

---

(١) د. جيهان حسن سيد أحمد، مرجع سابق، ص١٩٦.

(2) Paysant André, op. cit., p. 310.

(3) Jean Rayaun, la cour des comptes, imprimerie des presses universitaires des France, 1980, pp. 31-33.

(٤) د. أحمد السيد عوضين حجازي: أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة، ص١٣٠-١٣١.

والأحكام النهائية للمحكمة تعطي الحق للمحاسب لطلب التماس إعادة النظر فيها ويقدم طلباً لذلك إلى محكمة المحاسبات، كما أنه يرفع دعوى بالنقض أمام مجلس الدولة.

ويؤيد الباحث الرأي[١] القائل بأنه : إذا كانت محكمة المحاسبات في فرنسا تتخذ الشكل القضائي فإن الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، لا يتخذ الشكل القضائي وإنما يأخذ الشكل الإداري، كما أن للجهاز أن يطلب إحالة الموظف المخالف إلى المحكمة التأديبية لينال جزاءه، ولكن ليس من اختصاص الجهاز المركزي للمحاسبات أن يصدر حكماً بتحميل المخالف قيمة ما يتسبب فيه من خسارة على خزانة الدولة، خلافاً لما عليه الوضع في فرنسا، إذ أن محكمة المحاسبات الفرنسية من اختصاصها أن تصدر حكماً بإلزام المخالف برد ما تسبب في ضياعه على خزانة الدولة، وهذا ما يؤكد مدى فاعلية الرقابة المالية في فرنسا في حين أن الأمر ليس كذلك في مصر.

الاختصاص الإداري لمحكمة المحاسبات :

تقوم محكمة المحاسبات بالاختصاص الإداري إلى جانب الاختصاص القضائي، ولكن هذا الاختصاص لا يتضمن جزاءات يمكن للمحكمة أن توقعها.

والاختصاص الإداري هو: الاختصاص الذي تمارسه المحكمة على الصرافين أو على الأشخاص الذين ساهموا في نشأة دين من ديون الدولة[٢].

ويرجع السبب في ممارسة محكمة المحاسبات لهذا الاختصاص إلى عدم كفاية الاختصاص القضائي وإلى اعتباره من المهام الثانوية التي تقوم بها المحكمة، ويرجع أيضاً إلى محدودية الاختصاصات القضائية الرقابية وعدم شمولها الصرافين. ويمتد الاختصاص الإداري ليشمل الرقابة على حسابات

---

(١) د. صلاح العطيفي محمود: المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٧٧م، ص٥٣-٥٤.

(2) Paysant André, op. cit., p. 315.

ميزانية الدولة والمشروعات العامة.

الدور الرقابى للمحكمة:

طبقاً للمادة السادسة من القانون رقم ٤٨٣ لسنة ١٩٦٧ المعدلة بالقانون رقم ٥٣٩ لسنة ١٩٧٦ فإن رقابة المحكمة تمتد لتشمل الأشخاص والأعمال، وحسابات الدولة والقائمين بأمر بالصرف والتحصيل، كما تباشر المحكمة دورها الرقابى من حيث تحديد المسئوليات والمهام(١) وبحث الهياكل العامة لكل وحدة ومدى كفاية نظم الرقابة الداخلية وتحقق المحكمة تلك الرقابة من خلال:

١ – **الردع:** والملاحظ هنا أن المحكمة لا توقع عقوبات بنفسها بل لها أن تحيل فى ذلك إلى النيابة العامة أو الوزراء المختصين أو المحكمة التأديبية.

٢ – **الوقاية:** وتتحقق كنتيجة تلقائية، فخوف العاملين من التشهير بهم يعد حافزاً كافيا لتجنب المخالفة أو التقصير.

٣ – **العلاج:** فلأى جانب ما تحققه المحكمة من مخالفات فهى تقترح كذلك وسائل العلاج و الإصلاح.

ويمتد اختصاص المحكمة ليشمل كافة المرافق العامة والمنشآت ذات الطابع الصناعى والتجارى وشركات الاقتصاد المختلط والمؤسسات العامة والهيئات والأجهزة وكافة المرافق المسماة وغير المسماة التى تملك الدولة أكثر من نصف رأسمالها أو أسهمها وكذا الهيئات والأجهزة ذات الطابع الاجتماعى الخدمى وكذلك كافة وحدات الإدارة المحلية.

كما يخضع لرقابة المحكمة من الأشخاص كل مدير أو رئيس قسم

---

(2) Bernad Gouvnay, La Controle Des Organismes Publics Tendances Du Control Des Finances Publiques Revue Francaise D’administraion Publique، 19833، p. 5. 23.

وكل مدير عام وأعضاء الأجهزة[1]. وللمحكمة فى سبيل النهوض باختصاصاتها السلطات الآتية:

١ – إعداد تقرير عن كل مشروع قانون يقدم للبرلمان.

٢ – تقديم تقرير سنوى لكل من رئيس الجمهورية والبرلمان تضمن ملاحظات.

٣ – تقديم تقرير لكافة الوزارات يتضمن الملاحظات والرأى ومقترحات التعديل التى تراها لازمة.

٤ – للمحكمة الحق فى تحريك الدعوى الجنائية عن طريق المدعى العام ولها أيضاً تحريك الدعوى التأديبية[2].

٥ – للمحكمة أن تطلب من سلطات الرقابة الجمهورية وتحديد مسئولية مديرى الوحدات الخاضعة للرقابة[3].

ويرى الباحث أن ديوان المحاسبة الفرنسى (المحكمة الفرنسية لمراجعى الحسابات) الذى هو من أعرق أجهزة المحاسبات فى العالم يتمتع بالخصائص التالية التى تساعده فى تحقيق أغراض الرقابة الموكلة إليه:

(١) استقلاله عن السلطتين التنفيذية والتشريعية والحكومة وفقا للدستور الفرنسى.

(٢) نظامه القضائى يمنحه سلطة إصدار الاتهام فى جرائم المال العام.

وما أحوج مصر فى هذا التوقيت إلى مثل هذا النظام لجهاز محاسباتها الحائر بين رئاسة الجمهورية والبرلمان فى الصراع على الاستحواذ عليه.

---

(١) المادة الأولى والسادسة مكرر و السابعة والثامنة والتاسعة من المرسوم ١٠٥٩ لسنة ١٩٦٨ لقانون ٤٨٣ لسنة ١٩٦٧.

(٢) المادتين ٥١، ٥٢ من قانون إنشاء المحكمة رقم ٤٨٣ لسنة ١٩٦٧.

(٣) الغرف الجمهورية، وهى هيئات قضائية منتشرة على مستوى المقاطعات والإدارة المحلية، وتعد محكمة المحاسبات درجة استئنافية أعلى لما تصدره من أحكام عند الاقتضاء.

الهيئات المعاونة لمحكمة المحاسبات في أداء مهامها الرقابية :

رغم الدور الهام الذي تقوم به محكمة المحاسبات الفرنسية وتمتعها بمكانة قوية تضفي على أعمالها الرقابية طابع الجدية والحزم في حماية المال العام، فقد سعت إلى إنشاء هيئات أخرى معاونة لها في إتمام هذه المهام، والتي تتمثل في المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية والتي تختص بتأديب مرتكبي المخالفات المالية التي ليس لمحكمة المحاسبات سلطة عليهم، وهيئة مراجعة حسابات المشروعات العامة والتي تختص بمراقبة المؤسسة الاقتصادية الغير خاضعة لرقابة محكمة المحاسبات وذلك كما سيلي بيانه:

المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية :

أنشئت المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية بموجب القانون رقم ١٤٨٤ الصادر في ٢٥ سبتمبر عام ١٩٤٨م، والمحكمة التأديبية هي سلطة قضائية وإدارية تقوم بمعاقبة العاملين بالدولة وهيئات الإدارة المحلية عما يرتكبونه من مخالفات بشأن تطبيق قواعد الميزانية والقواعد المالية(١).

وقد تم إنشاء هذه المحكمة استكمالاً لمد سلطة الرقابة الخارجية على حسابات الدولة، وتكملة لدور محكمة المحاسبات في الرقابة على المال العام والحفاظ عليه. حيث أنشئت المحكمة التأديبية للنظر في محاكمة أمرى الصرف ومحصلي الأموال العامة وغيرهم من الذين لا يخضعون للسلطة القضائية لمحكمة المحاسبات.

الدور الرقابى للمحكمة:

تتولى المحكمة التحقيق فى مخالفات الارتباط بنفقة مالية غير مستحقة تجاوز الاعتماد المخصص وكذا اغتصاب السلطة دون تفويض، أو تدوين بيانات غير صحيحة عمدا كان أو إهمالا، والتحقيق مع كل من حصل لنفسه أو لآخرين على امتياز مالى أو عينى أو مكافأة مالية أو مرتب دون وجه حق(٢).

---

(1) Paysant André, op. cit., p. 323.

(٢) المواد من ٢: ٩ من ذات القانون.

ويمتد اختصاص المحكمة لكل الوحدات الحكومية عسكرية أو مدنية وكذا النقابات والأقاليم، وبصفة عامة الوحدات الخاضعة لرقابة محكمة المحاسبات[١].

وعلى ذلك فإن سلطات المحكمة يمكن تقسيمها إلى قسمين:

القسم الأول: سلطات قضائية تتمثل فى حق المحكمة فى تحريك الدعوى الجنائية والتأديبية بالنسبة للمخالفات التى تعرض عليها وتصدر منها أحكاما، كما أنها تعتبر درجة استئنائية لكافة الدوائر التابعة لها فيما يصدر عنها من أحكام.

القسم الثانى: الاختصاص الإدارى للمحكمة ويتمثل فى إعداد التقرير السنوى الخاص بنتائج الرقابة وإبلاغه لكل من رئيس الجمهورية ورئيس البرلمان والوزراء المختصين للتصرف فيما تضمنه التقرير من ملاحظات.

هيئة مراجعة حسابات المشروعات العامة :

أنشئت هذه الهيئة للرقابة على المشروعات العامة والشركات ذات الاقتصاد المختلط والتي لم يشملها اختصاص محكمة المحاسبات، وهيئة مراجعة حسابات المشروعات العامة تتكون من خمسة أقسام طبقاً لمجالات النشاط الاقتصادي المختلفة (المواصلات، الاتحادات، التأمينات) ويرأسها رئيس غرفة من محكمة المحاسبات ويعاونه مستشار من المحكمة، ويتكون كل قسم من الأقسام الخمسة من مستشار من محكمة المحاسبات رئيساً وثلاثة قضاة بالمحكمة ويتم تعيينهم بقرار من وزير الاقتصاد والمالية بناءً على اقتراح رئيس محكمة المحاسبات، كما يعمل مع هؤلاء القضاة من أعضاء كل قسم أثنان آخران يمثلان وزارة الاقتصاد ويتم اختيارهم بناءً على درجة كفاءتهم وخبرتهم في هذا النوع من النشاط.

---

(١) المادة الأولى من ذات القانون.

وتقوم هيئة مراجعة حسابات المشروعات العامة عند الحاجة بالاستعانة بفاحصين من محكمة المحاسبات أو وزارة الخارجية أو أجهزة التفتيش بوزارة الاقتصاد والمالية، كما تبدى رأيها في مدى مشروعية المحاسبات ودقتها ومدى تعبيرها عن الواقع وترفع به تقريراً خاصاً إلى محكمة المحاسبات[١].

(ب) رقابة السلطة التنفيذية :

أوضحنا أنه سواء في مجموعة الدول الأنجلوسكسونية أو اللاتينية فإن السلطة التشريعية تباشر رقابة سابقة على الصرف بمناقشة اعتمادات الموازنة العامة للدولة، كما تقوم لجانها وأجهزتها المتخصصة بالرقابة اللاحقة وإن كانت هذه السلطات الرقابية تهتم بالكيفية التي تم بها تحصيل الإيرادات وأوجه إنفاقها، إلا أنها تعتبر رقابة تاريخية قد يستفاد من نتائجها في الفترة المقبلة، وتحديد المسئولية عما قد يكون من إهمال أو ضياع في الأموال العامة، إلا أن هذه الرقابة التشريعية لا تمتد إلى رقابة دائمة أثناء تنفيذ الموازنة العامة ولا يمكن أن تمتد إلى ذلك وإلا كانت قيداً على حرية وتصرفات السلطة القائمة بالتنفيذ مما يعرقل سير المشروعات ولذا كان من الضروري وجود رقابة مستمرة أثناء تنفيذ العمليات المالية، وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية على نحو أكثر دقة وتفصيلاً[٢].

والسلطة التنفيذية مسئولة أمام المجالس التشريعية عن تنفيذ السياسة المالية للدولة كما وافقت عليها السلطة التشريعية وتكون رقابة السلطة التنفيذية على المستوى القومي تزداد أهميتها كلما ازداد حجم القطاع العام لما لذلك من آثار على الاقتصاد القومي.

وقد تتشابه أو تتباين أجهزة السلطة التنفيذية التي تقوم بدور الرقابة

---

(1) Elsayed Hamed Mohamed, op. cit., p. 153.

(٢) د. عبدالفتاح الصحن: الرقابة المالية، دراسة ونقد وتحليل، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، سنة ١٩٧٩م.

المالية في الدول الرأسمالية وتتدرج من مجلس الوزراء والوزراء المختصين ووزراء الخزانة والمالية والاقتصاد ثم رؤساء المصالح والمؤسسات العامة والوحدات، فإدارات المتابعة والمراجعة والتفتيش والحسابات كل هؤلاء يقومون بمراقبة تنفيذ الميزانية مراقبة يومية على مستوى معين فيقومون بمراقبة دقيقة وتفصيلية – رقابة مستندية ورقابة – على الأداء(١).

المطلب الثاني

أجهزة الرقابة المالية في جمهورية مصر العربية

تمهيد وتقسيم :

إنطلاقاً من كون الوقاية خيراً من العلاج، ومن أن المنع خير من الردع، وإدراكاً لخصوصية الفساد في المجال المالي، حيث يمثل البحث عن المكاسب المالية السريعة عقيدة كل فاسد، وحيث تتوحد جهود المفسدين في شكل تكتلات تمنح الفساد قوى مالية هائلة، وحيث تمثل حصيلة الفساد المالي فخراً لصاحبها.

تم إنشاء الهيئة العامة للرقابة المالية بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية والذي بدأ العمل بأحكامه اعتباراً من الأول من يوليو ٢٠٠٩(٢).

إلى جانب أجهزة الضبط والتحقيق القضائية كالنيابة العامة وإدارة الكسب غير المشروع وهيئات وأجهزة رقابية أخرى لمحاربة الفساد المالي والإداري والتي يأتي على رأسها الجهاز المركزي للمحاسبات والرقابة الإدارية والأجهزة المتخصصة كوحدة مكافحة غسل الأموال وجهاز حماية

---

(١) د. عوف الكفراوي: الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، ٢٠٠٣م، ص٧٥.

(٢) د. خالد سري صيام: دور الهيئة العامة للرقابة المالية في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠م، ص٣٢.

المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية وجهاز حماية المستهلك(١).

ولقد مرت الرقابة المالية في مصر في العصر الحديث بثلاث مراحل مميزة وذلك تبعاً للظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية للبلاد، المرحلة الأولى وهي تبدأ من أول ميزانية لمصر سنة ١٨٨٠، وقد كانت الميزانية مجرد تقدير للإيرادات والمصروفات خلال السنة القادمة دون أن تكون هناك إجازة من الشعب أو ممثليه، هذا من ناحية الرقابة التشريعية، أما من ناحية رقابة السلطة التنفيذية فقد بدأت الرقابة المالية على تنفيذ الميزانية في مصر مع أول ميزانية لها عام ١٨٨٠م عن طريق مراقبة تابعة لوزارة المالية ثم دخلت الرقابة المالية في مصر مرحلة جديدة بصدور دستور ١٩٢٣ فقد نصت المادة ١٤٤ منه على ضرورة تقديم الحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضي إلى البرلمان، وأخيراً المرحلة الحالية والتي بدأت بقيام الثورة المصرية سنة ١٩٥٢ حيث امتدت رقابة الدولة على أعمال القطاع العام ومتابعة تنفيذ الخطط الموضوعة(٢).

فالرقابة تعد وسيلة، حين تتخذ لمراقبة الأنشطة وسير العمل وفق خطط وبرامج في شكل تكاملي، سواء من حيث تنفيذ البرامج وفقاً لأهداف الخطة أو تنفيذها وفقاً للجدول الزمني المحدد لها. كما تعد غاية، حيث تهدف إلى تحديد المسألة موضع التقصير من قبل المسئولين عن تنفيذ الخطة ومن ثم تحقيق المسئولية أو تحديدها وتنفيذها من خلال معرفة أسباب التقصير وما

---

(١) المستشار / علي الهواري: جهود أجهزة الرقابة المصرية في مكافحة الفساد – التدابير الوقائية ضد الفساد في التشريع المصري، ورقة عمل مقدمة إلى الندوة الإقليمية حول جرائم الفساد وغسل الأموال، شرم الشيخ، ٢١ و٢٢ أكتوبر ٢٠٠٧.

(٢) د. محمد توفيق يونس: الميزانية المصرية في السنوات الخمسين الأخيرة، من بحوث العيد الخمسين للجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع.

يجب اتخاذه من جزاءات بهدف تصحيح الأخطاء موضع المساءلة[١].

والرقابة المالية لم تعد تقتصر على مراجعة نشاط الوحدات من الناحية المالية المستندية اللائحية فقط بل امتدت لكي تشمل مراجعة الأداء للتأكد من مدى تحقيق البرامج الموضوعية للأهداف المخططة والمستهدف تحقيقها[٢].

وتعد الرقابة على الموازنة العامة من أهم وسائل الإصلاح الإداري، الذي يؤدي إلى ترشيد النفقات العامة وزيادة حصيلة الإيرادات العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية في الإنفاق والتحصيل، فمظاهر الفساد وعدم الانضباط الإداري يسود حينما تتمتع الأجهزة الحكومية بسلطات مطلقة وبدون رقابة أو أية قيود عليها، فانتشار الرشوة والمحسوبية والوساطة بين المسئولين والموظفين المنحرفين يؤدي إلى ضعف كفاية الإنتاج وتزايد النفقات العامة مما يؤدي إلى إهدار موارد وأموال الدولة، ومن هنا تظهر أهمية الرقابة للحد من الفساد الذي يسود في معظم أجهزة الدولة[٣].

كما أن الرقابة على الموازنة العامة لها أهمية ضرورية لتحقيق التقدم الاقتصادي من خلال خفض تكاليف الإنجاز ورفع الكفاءة الإنتاجية وذلك عن طريق تتبعها وتنفيذها لخطوات تنفيذ البرامج المالية التي تتضمنها الموازنة، بحيث تنفذ بأسلوب علمي دقيق، كما تبحث عن أوجه القصور وعلاجها حتى

---

(١) د. رمضان محمد بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، دار النهضة العربية، سنة ١٩٩٦م، ص٢٥-٢٦.

(٢) د. عوف الكفراوي: الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مطبعة الانتصار، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٣م، ص١٣.

(٣) قطب إبراهيم محمد: الموازنة العامة للدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، الطبعة الرابعة، سنة ١٩٩٤م، ص١٨٩؛ د. السيد عبدالمولي: المالية العامة المصرية، دراسة للاقتصاد العام المصري، دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٩٥م، ص١٩٣.

لا تتكرر مرة أخرى[١].

كما تقوم الرقابة على الموازنة العامة للدولة بدور هام في تنفيذ عمليات الخصخصة وذلك بإعادة هيكلة المؤسسات العامة التي خصصت والعمل على طرح الأسلوب الملائم لتخصيصها والتأكد من الالتزام بإجراءات التنفيذ وفقاً للقوانين والقرارات المتعلقة بالخصخصة، ومتابعة تحقيق أغراض عملية الخصخصة وذلك للتخفيف من أعباء الموازنة العامة وتحقيق الكفاية والاقتصاد في تكاليف إجراءات تنفيذها وفي استثمار حصيلتها على نحو جيد مما يحقق الغرض المرجو منها[٢].

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول أجهزة الرقابة المالية في جمهورية مصر العربية في هذا المطلب دون تطويل ولا تفثير لتناول بعضها في عدة نقاط سابقة في ذات السياق لخدمة موضوع الدراسة.

الفرع الأول: رقابة الهيئة العامة للرقابة المالية ورقابة الجهاز المصرفي.

الفرع الثاني: دور أجهزة وهيئات الرقابة المالية الأخرى في مصر.

الفرع الأول

رقابة الهيئة العامة للرقابة المالية ورقابة الجهاز المصرفي

أولاً : الهيئة العامة للرقابة المالية :

تم إنشاء الهيئة العامة للرقابة المالية بمقتضى القانون رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الرقابة على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، والذي بدأ العمل بأحكامه اعتباراً من الأول من يوليو ٢٠٠٩، كما صدر القرار الجمهوري رقم ٩٣ لسنة ٢٠٠٩ بتنظيم الهيئة الجديدة لتحل محل كل من

---

(١) عبدالحي الخولي: الموازنات العامة والمحاسبة الحكومية ودراسات علمية وعملية لموازنات وحسابات الجهاز الإداري للحكومة والهيئات والوحدات الاقتصادية العامة، بدون ناشر أو سنة طبع، ص١٢٣.

(٢) د. عطا الله سالم جويعد الصرايرة: الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في النظام الأردني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٩م، ص١٥٣-١٥٤.

الهيئة المصرية للرقابة على التأمين والهيئة العامة لسوق المال والهيئة العامة لشئون التمويل العقاري والهيئة العامة للاستثمار فيما يخص نشاط التأجير التمويلي والتخصيم، وليحدد اختصاص الهيئة الجديدة بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية بما في ذلك أسواق المال وبورصات العقود الآجلة والتأمين والتمويل العقاري والتأجير التمويلي والتخصيم والتوريق[١].

هذا وقد حددت المادة الرابعة من القانون المشار إليه أهداف الهيئة في:

- العمل على سلامة واستقرار الأسواق وعلى تنظيمها وتنميتها.
- العمل على توازن حقوق المتعاملين فيها.
- توفير الوسائل والنظم وإصدار القواعد الضامنة لكفاءة الأسواق وشفافية الأنشطة التي تمارس فيها.
- الإشراف على توفير ونشر المعلومات المتعلقة بالأسواق المالية غير المصرفية.
- الرقابة على الأسواق لضمان حرية المنافسة.
- مكافحة التلاعب والغش في الأسواق.
- الإشراف على تدريب العاملين في الأسواق والمساهمة في نشر الثقافية والتوعية المالية لدى المتعاملين.
- الاتصال والتنسيق مع هيئات الرقابة المالية غير المصرفية في الخارج والجمعيات والمنظمات التي تجمعها أو تنظم عملها.

هذا وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أن دراسة فكرة دمج الهيئات الرقابية المشرفة على الأسواق المالية غير المصرفية إنما ترتد إلى تاريخ تنفيذ المرحلة الأولى من خطة الإصلاح المالي، حيث كان أحد أهداف

---

(١) د. خالد سري صيام: دور الهيئة العامة للرقابة المالية في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، مرجع سابق،ص ٣٢.

تلك المرحلة هو التحضير لإبعاد كيان رقابي قوى تتحد فيه الجهود نحو إحكام الرقابة على أساس دراسة المخاطر، كيان تنظيمي فاعل لديه رؤية شاملة للأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، تعزز قدرته على العمل على تعميق الأسواق وعلى تعزيز الوصول إلى التمويل بمختلف أنواعه، كيان مالي قادر على التنسيق مع البنك المركزي باعتباره الرافد الثاني للإشراف والرقابة على الأسواق والأدوات المالية المصرفية، كيان يحول دون وقوع أنشطة مالية خارج نطاق الرقابة[١].

ومع انتهاء الأعمال التحضيرية التي استلزمت جهداً تشريعياً وتنظيمياً داخل الأسواق ولدى جهات الرقابة من خلال تطوير وتحديث آليات وأنماط العمل، كان إنشاء الهيئة العامة للرقابة المالية مع بداية المرحلة الثانية من برنامج الإصلاح.

وهنا يجب التنويه إلى أن برامج تعزيز الشفافية ومنع ورصد ومكافحة الفساد سوف تكون أول المستفيدين من هذا الدمج، والذي يعتبر خطوة أولى وهامة في اتجاه تنفيذ الالتزام الدولي بضرورة كفالة هيئة أو هيئات مستقلة قادرة على تنفيذ سياسات مكافحة الفساد، خطوة تتسق مع تجارب الدول المقارنة التي سعت إلى توحيد الجهود في ذلك المجال.

ثانياً : رقابة الجهاز المصرفي Banking System control :

إن التنمية الاقتصادية لا تتحقق على أرض الواقع إلا إذا كانت هناك خطة مالية تخدم أغراض الخطة الاقتصادية للبلاد، إذ يقع على عاتق الجهاز المصرفي دوراً كبيراً في إعداد الخطة المالية للمشروعات، لذلك وجب أن يرتبط الجهاز المصرفي بجهاز التخطيط (سواء كان جهازاً أو وزارة)، ويجب

---

(١) راجع في المناهج المختلفة في تنظيم الرقابة المالية واحتياجات الدول.
Jeffery CARMICHAEL, Alexander FLEMING and David LLEWELLN, Aligning financial supervisory structures with country needs, World Bank Institute, 2004.

أن يهيأ الجهاز المصرفي إلى ممارسة رقابته الفعالة على تنفيذ المشروعات العامة الواردة بالخطة، فالبنك المركزي في مصر يقوم بوظيفة رقابية هامة على جميع أوجه النشاط الاقتصادي، لذلك أطلق عليه اسم (بنك الدولة) فهو مركز تتجمع فيه البيانات الهامة عن حركة الاقتصاد القومي وحساباته، فقد أقدم هذا البنك منذ يوليه سنة ١٩٦٠م على توزيع الأعمال المصرفية لوحدات القطاع العام على البنك التجارية المختلفة على أساس أن تتعامل كل وحدة من وحداته – حسب نشاطها – مع بنك معين، ويقوم كل بنك برفع تقارير بنشاط تلك الوحدات للبنك المركزي يتضمن إيراداتها ومصروفاتها العادية والاستثمارية.

فالجهاز المصرفي إذن يقوم بدور رقابي على المستندات(١)، كما أن حسابات الحكومة تتركز بالبنك المركزي ذاته ولم يتم تحويلها إلى أي فرع من فروعه، فهو لذلك يعد من أهم المصادر اللازمة للرقابة على الإيرادات والمصروفات الفعلية للجهاز الإداري للدولة وتحليل أرقامها ومدى مطابقتها للميزانية العامة(٢).

وقد منح القانون للبنك المركزي سلطات واسعة فله في بعض الحالات أن يمتنع عن منح الائتمان إذا ثبت له تقصير ما يرجع إلى عدم تنفيذ المشروعات للأرقام التي استهدفتها الخطة العامة، وأن له إجراء تلك الرقابة سواء قبل الصرف أو خلال التنفيذ، فرقابته إذن مستمرة وتشمل رقابة الأداء، بمعنى أنها رقابة تقوم على أساس المقارنة بين جداول الخطة وما تم تحقيقه من نتائج تتعلق بحجم الناتج وما تم إنفاقه من مرتبات وأجور أو استهلاكه من مواد خام، كما يمكن للبنك أن يربط بين مدفوعات الأجور لكل مشروع والناتج الذي تستهدفه الخطة، كما أنه يراقب حجم الائتمان واستخداماته.

---

(١) د. عبدالسلام بدوي: الرقابة على المؤسسات العامة، دراسة تحليلية لوسائل تحقيق الرقابة على القطاع العام ووحداته الإنتاجية، بدون تاريخ، ص٤٨٩.

(٢) د. عوف محمود الكفراوي: الرقابة المالية في الإسلام، مرجع سابق، ص٢٨٣.

الفرع الثاني

أجهزة وهيئات الرقابة المالية في مصر

تقديم :

مصر لديها إطار مؤسسي يراه البعض[1] شبه متكامل وكاف لمحاربة الفساد وأن المطلوب فقط هو مزيد من التعاون والتكامل والعمل المشترك بما يحقق هدف محاصرة الفساد الإداري وتنفيذ التزامات مصر الدولية في هذا السياق ويدلل هذا الفريق على رأيه بدور الأجهزة التالية:

- النيابة العامة – نيابة الأموال العامة.
- جهاز الكسب غير المشروع.
- الجهاز المركزي للمحاسبات.
- هيئة الرقابة الإدارية.
- مباحث الأموال العامة.
- وحدة غسيل الأموال.
- قطاع الشرطة المتخصصة.
- النيابة الإدارية.
- آليات وزارة المالية.
- المخابرات العامة.

إضافة إلى الأجهزة ذات الأدوار المكملة، مثل[2]:

- الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء.
- مركز معلومات مجلس الوزراء.
- البنك المركزي.

---

(١) التقرير الأول للجنة الشفافية والنزاهة، وزارة الدولة للتنمية الإدارية.

(٢) د. عزت عبدالحميد البرعي: المالية العامة، مطبعة الولاء للطبع والنشر، طبعة عام ١٩٩٤/١٩٩٣م القاهرة.

- جهاز حماية المستهلك.
- جهاز تنظيم الاتصالات.
- جهاز تنظيم مرفق الكهرباء وحماية المستهلك.
- آليات وزارة الصحة.
- آليات وزارة التجارة والصناعة.
- آليات وزارة الاستثمار.
- آليات وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية.

الرقابة الذاتية الداخلية للجهاز التنفيذي(١):

الرقابة الداخلية على المال العام، هي تلك الرقابة التي تقوم بموجبها الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها وهي بصدد مباشرتها مهامها، ويطلق عليها الرقابة الإدارية، بمعنى أن الإدارة تصحح أخطاءها التي قد تقع فيها بنفسها، وإن كان هذا من الناحية النظرية البحتة، فمن الناحية العملية فإن الرقابة الداخلية تعني الطرق التي تستخدمها الإدارة العليا في تحديد المسئوليات والاختصاصات، وغني عن البيان أن تحديد الاختصاصات الوظيفية في داخل الوحدة سيترتب عليه تحديد المسئوليات تحديداً من شأنه محاسبة المخطئ والمقصر، وبخاصة إذا ترتب على هذا الخطأ أو نشأ عن هذا التقصير مساس بالمال العام فما بالنا لو ترتب على هذا الخطأ استيلاء عليه.

فالرقابة إذاً نشاط هام تمارسه الإدارة للتأكد من قيام العمل على أساس الأهداف المرسومة، وضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة(٢).

إن المفهوم الشامل للرقابة الداخلية يشمل عنصري الرقابة الداخلية وهما:

(أ) الرقابة الإدارية Administrative Control: وهو جانب من الرقابة

---

(١) د. أحمد السيد عوضين حجازي: أجهزة الرقابة على النواحي المالية في مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، مجلة العلوم الإدارية، السنة الحادية والثلاثون، العدد الثاني، ديسمبر سنة ١٩٨٩م، ص٧٨.

(٢) د. عيد مسعود الجهني، رسالته السابق الإشارة إليها، ص١١.

يختص بالجوانب المتعلقة بالكفاية الإنتاجية.

(ب) الرقابة المحاسبية Accounting Control : وهو جانب من الرقابة يختص بالجوانب المحاسبية.

إن هذين العنصرين يمثلان الرقابة الداخلية سواء قامت بتلك الرقابة الجهة الإدارية ذاتها على نفسها أو قامت بها وزارة المالية، وسواء تمت تلك الرقابة قبل الصرف أو بعد الصرف، وسواء تمت على أساس المستندات أو على الطبيعة، وسواء قام بها فرد معين أم أطلعت بإنجازها جماعة من الأفراد تشكل فيما بينها فريق عمل، وسواء تمت بأي وسيلة من وسائل الرقابة الداخلية المتعارف عليها، فالرقابة الداخلية هي الرقابة الذاتية للإدارة على نفسها لذلك تعتبر أكثر تعمقاً وتغلغلاً في صميم النشاط الإداري للوحدة وفي الوقت الذي تسعى فيه الرقابة لمنع الانحراف وتحديد أسبابه ووسائل تلافيه فإنه في سبيل الوصول لهذا الهدف تحقق أهدافاً أخرى جزائية وعلى مراحل متتالية.

فالإدارة الدنيا هدفها ضمان سلامة العمل وتجنب الأخطاء والإدارة الوسطى هدفها وفرة الإنتاج وسرعة الإنجاز والإدارة العليا هدفها الوصول لتحقيق الخطط المستهدفة في حدود ما أتيح من موارد وفي الزمن المحدد[١].

وما من شك في أن الرقابة الداخلية من شأنها أن تؤدي إلى ضبط إيقاع العمل داخل الوحدة وإحكام السيطرة عليه حيث يكون من السهل اكتشاف مواطن الخطأ، كما يؤدي كذلك إلى كشف مواطن الانحراف الإداري.

أجهزة الرقابة الخارجية :

تخضع أجهزة الإدارة العامة في الأنظمة الديمقراطية لصور عديدة من الرقابة التي تجيء من خارج التنظيم الإداري في الدولة، أي من قبل أجهزة وهيئات تقع بعيداً عن إطار السلطة التنفيذية[٢]، وهي هيئات إدارية تختص كل

---

(١) د. عيد مسعود الجهني، رسالته السابق الإشارة إليها، ص١١.

(٢) د. رمضان بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، مرجع سابق، ص٣٤٩.

منها برقابة نوع معين من أوجه النشاط الإداري للسلطة التنفيذية، فهي عبارة عن رقابة تباشر بواسطة هيئات إدارية منفصلة عن الأجهزة الإدارية المطلوب مراقبتها أو فحص أعمالها(١)، وتهدف الرقابة الخارجية محل البحث إلى نفس الأهداف التي تتغياها الدولة في خطتها العامة، سواء كانت تلك الأهداف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية، وتستعين أجهزة الرقابة في ذلك بكل أنواع الرقابة المالية أو المحاسبية، أو رقابة الأداء، أو الرقابة القانونية أو عن طريق رقابة المخالفات المالية، ومن الأجهزة التي تمارس هذا النوع من الرقابة البرلمان، الذي يمارس الرقابة التشريعية، والسلطة القضائية، التي تباشر الرقابة القضائية، ورقابة الأحزاب السياسية، ورقابة الرأي العام، والمنظمات والمجالس الشعبية والنقابية، والرقابة المختصة التي يمارسها الجهاز المركزي للمحاسبات باعتباره رقابة خارجية من وجهة نظر المنظمة الواحدة داخل الجهاز الإداري للدولة.

وبمقدار ما تملكه جهات الرقابة الخارجية من سلطات وقدرات على مساءلة الجهاز الحكومي، وبمقدار ما تلبي توجيهات الرأي العام والإرادة الشعبية لجموع المواطنين، بمقدار ما يكون النظام ديمقراطياً، جدير بالذكر أن الحاجة لرقابة أجهزة الرقابة الخارجية أصبحت ملحة، وضرورية، نتيجة اتساع أجهزة الإدارة العامة، وسيطرتها على جميع الموارد والإمكانيات المملوكة للدولة، سيما وأنها تهتم أساساً بقانونية النشاط الإداري، وتناسبه مع المبادئ السياسية السائدة في الدولة.

وقد ذهب اتجاه في الفقه على التقليل من أهمية الرقابة الخارجية، وحجتهم في ذلك أنها رقابة لا فاعلية فيها ولا تأثير لها، كما أنها لا تعد رقابة على أعمال الإدارة بالمعنى العلمي الدقيق، كما أنها مجرد مظهر خادع، عديم

---

(١) د. سعيد الحكيم: الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية، ط ... ص ...

الجدوى يتخذ ذراً للرماد في العيون(١)، لكونها لا تهتم بتوافق النشاط الإداري مع المبادئ الإدارية السليمة.

في حين ذهب اتجاه آخر في الفقه إلى القول بأهمية تلك الرقابة، لكونها أعظم أهمية من الرقابة الداخلية، التي لا تخرج عن كونها رقابة الإدارة على نفسها طبقاً لما تضعه من قواعد(٢).

وهناك اتجاه ثالث في الفقه(٣)، ذهب إلى أن ما ذهب إليه الاتجاهين السابقين، لا يمثل أكثر من جدل فقهي يبعد عن أرض الواقع، ولا يجب أن يعمم أياً منها ليصبح مبدأ صالحاً للتطبيق في كل زمان ومكان، وأن تقييم الرقابة الخارجية لا يجب أن يتم بمعزل عن كافة الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتم فيها، وذهب أيضاً إلى أن المسألة ليست مسألة اجتهادات فقهية أو دراسات فلسفية، وإنما هي أولاً وأخيراً مسألة ممارسة وواقع، فما قد يصلح لمجتمع قد لا يصلح لمجتمع آخر، ولهذا لا يجب التعميم أو الانطلاق من واقع شخص.

رأي الباحث :

ونحن من جانبنا نرى أن كلاً من الآراء السابقة له وجاهته، وإن كنا نرى أن الحكم على فاعلية الرقابة الخارجية على اعتبار أن المجتمعات الإنسانية نمطاً واحداً، أو باعتبارها أرضاً واحدة نبحث عن مدى فاعلية هذا النوع من الرقابة على سطحها، فإن ذلك لا يؤدي بنا إلى نتائج دقيقة، وإنما السبيل إلى ذلك هنا يكون بتفعيل التفرقة بين المجتمعات الديمقراطية وبين المجتمعات النامية، ففي الدول الديمقراطية، تظهر الحدود الفاصلة بين عمل

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف، سنة ٢٠٠٥، ص٣٩٦.

(٢) د. إسماعيل صبري مقلد: دراسات في الإدارة العامة مع تحليلات مقارنة، مؤسسة الصباغ، ط٢، الكويت، سنة ١٩٨٠م، ص٢٧٥.

(٣) د. رمضان بطيخ: الرقابة على أداء الجهاز الإداري، مرجع سابق، ص٣٥٠.

كل من الرقابة الداخلية والرقابية الخارجية، حيث أن أجهزة الرقابة الخارجية لا تملى مبادئها على أجهزة الرقابة الداخلية، كما أن درجة الوعي لدى الأفراد في تلك الدول بلغت ذروتها وبخاصة في العصر الحديث، مما يجعل الرقابة الشعبية ورقابة الرأي العام في أقوى صورها، ويجعلها مؤثرة في اتخاذ القرار، سيما في النواحي المالية.

أما في الدول النامية فإن الوضع قد اختلف كثيراً حيث زادت تلك الدول تخلفاً وبخاصة في العصر الحديث، مما أثر على أداء الجهاز الحكومي ككل، والذي بدا مستهلكاً للتكنولوجيا العالمية فقط، كما أن السلطة الرئاسية بدت في حالة دكتاتورية وتحكمية، وإن بدى في ظاهره نظاماً ديمقراطياً مسيطراً على أجهزة الرقابة الخارجية، متحكماً في مسارها الفني وحاضرها ومستقبلها، وهذا ما دفعها أي أجهزة الرقابة الخارجية إلى أن تسلك سبيل التحكم في الرقابة الداخلية وتتصيد أخطائها والتخلي عن المعايير الرقابية الدولية، والغوص في آبار المحلية أكثر وأكثر بدلاً من الترفع والارتقاء بمستوى رقابتها، حتى بدت أجهزة الرقابة الخارجية والداخلية في بوتقة واحده دون فواصل ظاهرة أو حدود رقابية واضحة.

الفصل الثاني
الرقابة الإدارية

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم :

الرقابة الإدارية هي الرقابة التي تصدر عن الجهات الإدارية التي تكون الجهاز التنفيذي للدولة، ويعتبر الرئيس الإداري هو صاحب السلطة الأساسية في الرقابة(١).

وقد أدى ازدياد النشاط الإداري للأجهزة الإدارية وتعقده وتنوعه قد أدى إلى وجود أنواع مختلفة من الرقابة، سواء بالنسبة للإدارات المركزية أو للإدارات اللامركزية لتحقيق أهداف معينة.

كما تتعدد صور مراقبة الدولة على المنظمات، والمرافق العامة المركزية، وكذلك المرافق العامة اللامركزية(٢)، (الإقليمية والمرفقية)، وذلك تحقيقاً لمهام متباينة، مع استعمال وسائل مختلفة، مما يوجد أنظمة رقابية متعددة ومتنوعة(٣).

بيد أن هذه الرقابات الثلاث تتفق، مع ذلك، فيما يتعلق باستهداف ضمان احترام القانون وحماية المصلحة العامة، وذلك بالرغم من اختلاف الرقابات المذكورة فيما بينها بالنسبة للتفاصيل المتعلقة بمبررات كل رقابة على حدة. كما تتفق هذه الرقابات، فيما يتعلق بصدورها بصفة أساسية عن السلطة المركزية، وكذلك فإن الرقابة التي توجه إلى كل من المنظمات الخاصة، والمرافق العامة المركزية، والمرافق العامة اللامركزية، تتفق أيضاً فيما يتعلق

---

(١) د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط١، ١٩٩٨م، ص٤٦.

(2) André De Lambadére: Traité du droit Adm. 7éd, Paris 1976, p. 94.

- Andre Martia Pannetier: Eléments d'analyse comparative des étachlissements publics en droit Francais et en droit Anglais, Paris, 1960, p. 182.

(2) Mared Prelot: La notion de poavoir administratif, Le Caire, 1950, p. 324.

بالانصراف إلى "أعضاء" هذه الجهات، متمثلة عادة في رقابة التعيين والعزل، فضلاً عن انصراف هذه الرقابات إلى "أعمال" الجهات المذكورة. ويتم ذلك غالباً عن طريق التصريح أو التصديق أو الإيقاف أو الإلغاء(١).

كل ذلك بالرغم من الاختلاف القائم فيما بين هذه الرقابات، بالنسبة لما قد تتمتع به جهاتها بشأن إصدار التعليمات وسلطة التعديل والحلول(٢).

ولذلك تخضع الجهات المشمولة بالرقابات المذكورة لوسائل رقابية مشتركة(٣) ذات تسميات موحدة(٤)، وهو الأمر الذي دعا "أندريه دي لوبادير" إلى القول بصعوبة ونسبة التفرقة مثلاً بين رقابة الدولة على المرافق العامة المركزية، المعروفة اصطلاحاً باسم الرقابة الرئاسية (controle hiérachique) وبين رقابة الدولة على المرافق العامة اللامركزية المعروفة اصطلاحاً باسم الرقابة الوصائية(٥) (controle de tutelle) أو الوصاية الإدارية (tutelle administrative) وقد ساعد على ذلك أن كلمة الرقابة (controle) تعتبر في حد ذاتها من الكلمات الغامضة التي لا تنطوي على فكرة قانونية محددة(٦)، وذلك بالرغم من أن هذه الفكرة تمثل العنصر المشترك بين الرقابة على المرافق العامة المركزية والرقابة على المرافق العامة

---

(1) Ferhélemy: Traite élementaire de droit Adm. Paris 1962, pp 108-109.

(2) Rivero (Jean): Droit Administratif, Paris 1965, p. 282.

(٣) عادل محمود حمدي: الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، رسالة، القـــاهرة، ١٩٧٣م، ص١٤٠، وكذلك :

- Boulois (Jean): Tutelle Administrative, Encyclopédie, Dalloz, (Droit Adm.) Paris 1958, p. 1015.

(4) Guillaume De Bégin: Des autorisations et approbatin en matiére det utelle adm. Thése Toulouse, 1906, p. 24.

(٥) دي لوبادير، المرجع السابق، ص٩٣-٩٤.

(٦) ريفيرو، المرجع السابق، ص٣٨٣ – وليسكوبيه :

- Lescuyer (Georges): le controle de l'Etat sur les entreprises nationalisées, Paris 1962, p. 34.

اللامركزية[١]، وهو الأمر الذي دعا إلى تسمية الأولى باسم الرقابة الرئاسية وإطلاق "الرقابة الوصائية" على الثانية، بغية التمييز بين هذه الرقابة وتلك[٢]. كما دعا البعض إلى القول بأن الرقابة الوصائية لا تعدو أن تكون شكلاً من أشكال الرقابة الرئاسية[٣].

أضف إلى ما سبق، أن نطاق تطبيق الوصاية الإدارية لا ينحصر في المرافق العامة اللامركزية، ولكنه يتسع ليشمل المنظمات الخاصة ذات المصلحة العامة[٤] وفي مقدمتها الهيئات ذات النفع العام في فرنسا[٥] ومصر[٦].

أما المدلول القانوني للرقابة الإدارية، ويعني، الرقابة التي تقوم بها هيئات إدارية يصدر بتشكيلها ويحدد اختصاصاتها قوانين ولوائح عامة، كما تلتزم فيما تباشره من إجراءات ووسائل بالأحكام التي تنص عليها القوانين واللوائح[٧].

---

(1) Rolland (Louis): Précis de droit Adm. 10éd, Paris 1953, p. 241.
\- Peiser (G.): Droit administratif, 4éd, Paris 1972, p. 52.

(٢) دي لوبادير، المرجع السابق، ص٩٤.

(3) Jéze: Principes généraux du droit adm. Tome III, Paris 1926, p. 133.

(٤) ريفيرو، المرجع السابق، ص٢٨٤ – جان بولوا (Jean) Boulois المرجع السابق، ص١٠١٥، وكذلك

- Négrin (Jean-Paul): L'intervention des personnes morales de droit privé dans l'action administrative. Paris 1971, p. 175.
- Cyr Cambier: Droit Adm. Bruxelles 1968, p. 455.

(5) Waline (Marcel): Précis de droit Adm. Paris 1969, p. 309.
- Brichet (R.): Etabl,issements d'intéret public: Fondations Jurisclasseur adm. Fasc. 165, p. 10.

(٦) محكمة القضاء الإداري في ١٢ يونيه ١٩٥١، مجموعة عاصم لأحكام مجلس الدولة والمبادئ التي قررتها محكمة القضاء الإداري (المجلد السادس) مارس ١٩٥١، سبتمبر ١٩٥١، ص٤١٨.

(٧) د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات: الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ط١، ١٩٩٨م، ص١٧.

وقد قسم الفقه الإداري الرقابة الإدارية غلى صور متعددة: فهي بحسب مداها ونطاقها تنقسم إلى رقابة إدارية (رئاسية)، ورقابة إدارية (وصائية).

وتنقسم الرقابة الإدارية حسب وقت ممارستها تنقسم إلى رقابة إدارية (ملازمة) للعمل الإداري وأخرى (لاحقة) للعمل الإداري، وتنقسم بحسب موضوعها أو محلها غلى رقابة على (الأشخاص) ورقابة على (الأعمال).

إلا أن هذا التعدد في صور الرقابة الإدارية لا يعني الفصل التام بين هذه الصور، بل إن جميع هذه الصور متداخلة، فقد تكون الرقابة خارجية ووصائية ولاحقة وعارضة في نفس الوقت.

وتقتضي ممارسة الرقابة الإدارية بشكل فعال وجود أجهزة إدارية تتولى تنظيم وتطبيق الأحكام الخاصة بالرقابة الإدارية، سواء كان مجال تلك الرقابة الأجهزة المركزية أو الأجهزة اللامركزية.

ونتيجة لازدياد نشاط الإدارة وتعدد وتنوع الأعمال والأنشطة التي تقوم بها الأجهزة الحكومية في الوقت الحاضر، كان لزاماً أن تتواجد جهات إدارية أخرى تعمل في مجال الرقابة إلى جوار الرئيس الإداري والسلطة المركزية في الوصاية الإدارية، وتعرف بالأجهزة ذات الطابع الإداري في الرقابة(١).

وعلى ذلك سوف نتناول الرقابة الإدارية في المباحث الثلاثة التالية:

المبحث الأول: نشأة وشرعية الرقابة الإدارية وأهدافها وأنواعها.

المبحث الثاني : الجهات القائمة بالرقابة الإدارية.

المبحث الثالث: استقلالية الأجهزة الرقابية ومتطلبات فاعليتها والدروس المستفادة من التجربة الأمريكية والفرنسية في مجال الرقابة.

---

(١) د. صباح سعد الدين العلمي: دور الرقابة المالية والإدارية كمدخل للتنمية والإصـــلاح الإداري في الدولة، مرجع سابق، ص٢٧.

المبحث الأول

نشأة وشرعية الرقابة الإدارية وأهدافها وأنواعها

تمهيد وتقسيم :

الرقابة الإدارية عملية "ذاتية" بمعنى أن الإدارة تمارسها بنفسها بغية الوصول إلى نقاط الضعف واكتشاف الأخطاء، ومن ثم علاجها ومنع حدوثها. ومن هنا فإن الرقابة الإدارية الداخلية تعتنقها جميع دول العالم لأهميتها.

سوف نتناول هذا المبحث في المطالب الآتية :

المطلب الأول : نشأة الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني : شرعية الرقابة الإدارية.

المطلب الثالث : أهداف الرقابة الإدارية.

المطلب الرابع : أنواع الرقابة الإدارية.

المطلب الأول

نشأة الرقابة الإدارية

ارتبطت نشأة الرقابة بالجماعة الإنسانية الأولى سواء اتخذت شكل قبيلة أو عشيرة أو جماعة أو شعب حيث اختلفت باختلاف الهدف وشكل التنظيم في الجماعة(١).

وتطورت فكرة الرقابة خلال عصور التاريخ المختلفة. فأخذت فى العصور القديمة مضموناً يختلف عن مضمونها فى العصور الوسطى والعصر الحديث(٢).

فليس هناك تاريخ معين يمكن تحديده كبداية مؤكدة لنشأة الرقابة ولكن المتتبع للحضارات القديمة يجد أن هناك ارتباطاً بين هذه الحضارات ونظم

---

(١) د. باسم نعيم عوض: الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠، ص١٠.

(٢) د. بكرى طه عطية، إدارة منظمات الأعمال عام ١٩٧٧ ص٣.

الرقابة والإدارة المدنية ومن هذه الحضارات الحضارة المصرية القديمة[١].

حيث ظهرت على ضفاف النيل مظاهر أول حضارة يدل عليها بناء الأهرامات التى بهرت البشرية – شرقها وغربها – على مدى الزمان ولم تكن تلك الحضارة لترى النور بدون عقول لها القدرة على التخطيط والتنظيم والرقابة لقيادة وتوجيه عشرين ألفاً من العمال قاموا بتحريك مليونين وثلاثمائة ألف من قطع الصخر تزن الواحدة منها اثنين ونصف طن.

ومنها أيضاً ما قدمه ديموك فى مؤلفه نماذج من الآثار المصرية الموجودة فى المتحف البريطانى ومن هذه الآثار تقرير يرجع تاريخه إلى سنة ٢٨٨ قبل الميلاد. وقد كتبه موظف فى الإدارة الرومانية فى مصر موجه إلى حاكم مصر الوسطى وبين فيه أن عدداً كبيراً من الموظفين بإدارة الحسابات ليس لهم فائدة وأن ذلك يؤدى إلى تعطيل الأعمال وأوضح التقرير أنه من الضرورى أن يكون على قمة هذه الإدارة مسئول واحد عن كل إدارة مالية فرعية تحت رقابة المجلس البلدى وعلى ذلك فليس غريباً أن يعرف المصريون أنماطاً متقدمة من الرقابة ففى مجرى النيل بأسوان دليل قائم على تقدم أساليب الرقابة فى تلك الحقبة.

ففى صخورها نُحت بالهيروغليفية أقدم مقياس فى التاريخ يوضح منسوب المياه[٢] ولكن ما يعاب على الرقابة آنذاك من عموم ما كتب هو مركزيتها[٣] .

---

(١) محاضرات ألقاها الأستاذ "Johan Estave" بعنوان Dorit Public General ترجمة الأستاذ/ محمد محسن البرارى، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد الثانى والثلاثون ١٩٧٧ ص ٢٢٢.

(٢) د.عيد مسعود الجهنى، رسالته السابق الإشارة إليها، ص ١٢٧ نقلاً عن :
Dimock, Marshall Edward, Dimock Glady Oden Winstoninc New York P. 15، 18.

(٣) د. محمود سلامة زناتي: ترجمة قانون حمورابي، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية، العدد الأول ١٩٧١م، ص١ إلى ص٦١.

على أن معالم الرقابة الإدارية قد بدأت تتبلور في العصر الحديث حين عرفها فايول بقوله: "تشتمل الرقابة الإدارية على التحقق مما إذا كانت جميع الأعمال تسير مطابقة للخطة المرسومة والتعليمات والمبادئ المحددة وهدفها الإشارة إلى نقاط الضعف والأخطاء بقصد علاجها ومنع تكرارها(١).

وبدأت بعد ذلك محاولات تحديد مفهوم الرقابة على نحو أشمل وأعم مع تحديد العمليات المطلوبة للرقابة ونظمها. بالإضافة إلى بيان المشاكل والحلول التى تعترض سير العمل ووسائل هذه الرقابة وإن كانت هذه المحاولات لم تحل فكرة الرقابة بالدقة المطلوبة.

وتستمر محاولات استكمال نظرية عامة للرقابة الإدارية حتى عام ١٩٦٠ على أيدى وليم ترانيرس جيروم Jerome William.T حيث حدد المبادئ الرئيسة للرقابة الإدارية على النحو التالى:-

أولاً : تعمل الرقابة على تركيز الجهود لتحقيق هدف المنظمة.

ثانياً: يجب أن تحقق الرقابة نتيجة إيجابية وذلك للتعرف على العوامل التى تؤثر على حسن قيام المنظومة بأعمالها عن طريق التقييم الذاتى للرؤساء والمرؤوسين.

ثالثاً: تسعى الرقابة إلى قياس الأداء الفعلى طبقاً لمعايير موضوعية.

رابعاً: وجوب النظر للرقابة على أنها اتجاه فى العلاقات وليست أرقاماً.

خامساً: تتطلب الرقابة الفعالة وجود مرونة كافية فى العمل مع الالتزام بالخطة المحددة.

سادساً: تعتبر المراجعة والمتابعة من أساسيات أى نظام رقابى(٢).

---

(1) Control consiste of verifying everything accvrsin conformity with plan adopted. The instructions inssud and principles established it has for abyed to point out weaknesses and errors order to rectify and prevent recurrence Henrei، Fayol General and industrial management. New York Pitman Publishing Corporation 1949- P.107

(٢) د. عيد مسعود، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ١٤٦.

وقد أضاف البعض[1] لهذه المبادئ إضافات أخرى ومنها:

أولاً: مبدأ المستقبلية principle of future control ويعنى منع الانحرافات فى التنفيذ مستقبلاً.

ثانياً: مبدأ الرقابة المباشرة principle of direct control ويعنى للتواجد الفعلى فى مكان الإنتاج أو النشاط.

ثالثاً: مبدأ تمثيل الخطة principle of refection of plan ويعنى ضرورة مراعاة أهداف وهياكل الخطة.

رابعاً: مبدأ تفريد الرقابة principle of individuality ويعنى أن يكون لكل موضوع باب مستقل.

خامساً: مبدأ المعايير principle of standerds ويعنى ضرورة وجود معايير موضوعة ومسبقة للقيام بالرقابة.

سادساً: مبدأ الرقابة الفعالة principle of efficiency ويعنى أن يكون للرقابة قيمة حقيقية.

سابعاً: مبدأ الاستثناء Exception principle ويعنى أن تقتصر الرقابة على النقاط الهامة والجوهرية دون التطرق للنقاط الشكلية غير المؤثرة.

ثامناً: مبدأ المرونة principle of flexibility وتعنى أن تكون الرقابة مرنة متطورة وليست جامدة.

تاسعاً: مبدأ المراجعة principle of review ويعنى أن تتم الرقابة بصفة دورية.

عاشراً: مبدأ الحركة principle of action ويعنى أن يترتب على الرقابة إجراءات أخرى مثل التصحيح والتصويب.

ويبدو لنا مما سلف أنه لئن كانت الرقابة قد اقتصرت في العصور

---

(1) Horold Koontz، Management control Asuggested formulation of principled، california magement review winter 1959، P 50: 55.

الأولى على بيان الضوابط والمبادئ العامة في الرقابة دون وضع نظرية مكتملة لها باعتبارها مهنة تخصص في ممارستها هيئات وأجهزة أنشئت خصيصاً لهذا الغرض، فإن الرقابة قد أخذت صورتها المثلى في العصر الحاضر بوضع نظريات مكملة لها(١).

المطلب الثانى

شرعية الرقابة الإدارية

مبدأ الشرعية Le principe de legalite:

يعتبر مبدأ الشرعية مدخلا ضروريا لدراسة الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة فمن أهداف تلك الرقابة التأكد من مشروعية أعمال الإدارة والتحقق من عدم مخالفتها للقانون وأساس تلك الرقابة هو بيان مدى خضوع الإدارة شأنها فى ذلك شأن الأفراد للقانون وهو ما يعبر عنه بمبدأ الشرعية.

ويقصد بمبدأ الشرعية – الخضوع للقانون بمفهومه العام حكاما ومحكومين فتخضع سلطات الدولة جميعها للقانون فى كل صور نشاطها ومختلف التصرفات والأعمال التى تصدر عنها باعتبار أن القانون يقف حائلاً دون الاعتداء على أى حق من حقوق الإنسان وتصرفاته(٢).

---

(١) كلودس جورج الابن، تاريخ الفكر الإداري ترجمة أحمد حمودة، مكتبة الوعي العربي، عن كتاب "كوتشنبع وو" النظرية الصينية القديمة، ص٤٠ وما بعدها.

(٢) يراجع فى هذا الشأن د. سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، دار الفكر العربى، ص ١٤– ١٥؛ وكذلك كتابة القضاء الإدارى ورقابته على أعمال الإدارة، طبعة ثالثة ١٩٦١، ص ١٢؛ د. محمد كامل ليلة: الرقابة على أعمال الإدارة سنة ١٩٦٤ ١٩٦٥ ص ١٦؛ د. محمود محمد حافظ: القضاء الإدارى، ١٩٦٦، الطبعة الثالثة، ص ١٩؛ د. رمزى طه الشاعر، ندرج البطلان فى القرارات الإدارية، رسالة دكتوراه، سنة ٦٨ ص٢٠٢؛ د. محمد مرغنى خيرى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الجزء الأول، مجلس الدولة وقضاء الإلغاء، ١٩٨٩، ص ٧ وما بعدها.

وبناءً على ما تقدم فإننا نخلص إلى أن الإدارة لا يجوز لها أن تأتى تصرفاً قانونياً أو عملاً مادياً إلا إذا كان متفقاً وأحكام القانون بمعناه الواسع وهذا يعنى أن تصرف الإدارة يكون مشروعاً ما لم تخالف نصاً قانونياً وبغض النظر عن مصدره.

ولا يعنى هذا تقييد حرية الإدارة لدى تنفيذها لأحكام القانون وإنما يجب إتاحة الفرصة أمامها لممارسة نشاطها فى حدود التقدير الذى لا يخرجها عن حدود النص وذلك لزيادة قدرتها على الخلق والإبداع فى مواجهة الظروف التى تقتضى تدخلاً سريعاً لا يحتمل التأخير فالإدارة لها بمقتضى الدستور إصدار اللوائح على اختلاف أنواعها[١].

المطلب الثالث

أهداف الرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم:

كلمة "الهدف" من الناحية اللغوية تفيد القصد والغرض والغاية من الفعل الذى يرمى صاحبه إلى تحقيقه أى إنه يعنى ذلك الارتباط الوثيق بين الفاعل والغرض منه والغاية المستهدف تحقيقها من ناحية أخرى[٢].

أما عن المفهوم الاصطلاحى لكلمة الهدف فإنه يختلف باختلاف ما ينسب إليه من أعمال أو تصرفات فالهدف فى مجال القانون الجنائى يختلف عن الهدف فى مجال القانونى الدولى كما أنه يختلف فى مجال الرقابة باختلاف نوعها سواء كانت مالية أو قانونية.

وأهداف المجتمع ليست ثابتة فهى متطورة تبعاً لتطور الحياة والبيئة الحضارية. وأجهزة الرقابة جزء من المجتمع تستنبط أهدافها من أهداف

---

(١) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحه، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ٢٠٠٦.

(٢) د. أحمد السيد عوضين، المرجع السابق ص ٥٠٨.

المجتمع وتتأثر قيمها ومبادئها بقيمه ومبادئه وتتفق سياستها مع سياسته[١] ولمواكبة هذا التطور كان حتما على أجهزة الرقابة أن تستوعب أهداف المجتمع ولمزيد من الإيضاح نتناول أهداف الرقابة الداخلية والخارجية والأهداف السياسية والاجتماعية والاقتصادية ثم مدى كفاية تلك الرقابة ومدى خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية.

الفرع الأول

أهداف الرقابة الداخلية

أولاً: أهداف الرقابة الداخلية:

الرقابة الداخلية هى الرقابة الذاتية للإدارة على نفسها لذلك تعتبر أكثر تعمقاً وتغلغلاً فى صميم النشاط الإدارى للوحدة وفى الوقت الذى تسعى فيه الرقابة لمنع الانحراف وتحديد أسبابه ووسائل تلافيه فإنه فى سبيل الوصول لهذا الهدف تحقق أهدافا أخرى جزئية وعلى مراحل متتالية.

فالإدارة الدنيا هدفها ضمان سلامة العمل وتجنب الأخطاء والإدارة الوسطى هدفها وفرة الإنتاج وسرعة الإنجاز والإدارة العليا هدفها الوصول لتحقيق الخطط المستهدفة فى حدود ما أتيح من موارد وفى الزمن المحدد[٢].

وما من شك فى أن الرقابة الداخلية من شأنها أن تؤدى إلى ضبط إيقاع العمل داخل الوحدة وإحكام السيطرة عليه حيث يكون من السهل اكتشاف مواطن الخطأ كما يؤدى كذلك إلى كشف مواطن الانحراف الإدارى وهو أخطر مشاكل الإدارة وأكثرها ضرراً على الأهداف المراد تحقيقها[٣].

ويذهب البعض إلى أن الانحراف الإدارى هو عرض تفرزه التأثيرات المتراكمة لعدد من الأوضاع الخاطئة التى أبرزها غياب القيم

---

(١) د. على محمد عبد الوهاب، البيئة الإدارية نظرة سلوكية، مكتبة عين شمس عام ١٩٧٤ ص ١٩.

(٢) د. بكر القبائى، الرقابة الإدارية عام ١٩٧٨ ص ١٠٦.

(٣) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، المرجع السابق ص١٩٥.

وضعف حساسية الضمير الوطنى للأفراد وافتقاد النوازع الأخلاقية التى تردع الفرد عن الانحراف وتغريه بالتمادى فيه[1] وقد أطلقت عليه قوانين مجلس الدولة إساءة استعمال السلطة[2].

وإذا كان للرقابة الإدارية أهداف إدارية فلها أيضاً أهداف إنسانية فحينما تشخص الرقابة الإدارية مشكلة ما وبحث أنسب الحلول لها فإنها لا يمكن لها بحال أن تغفل عن القائم بالعمل ومدى علاقته بالسلطة الرئاسية والحالة النفسية وشعوره بالخوف نتيجة ما قد يتعرض له من جزاء ومحاسبة وعلى ذلك فالرقابة الإيجابية لها أن تتحسس عوامل تحسين ظروف العمل وتحفيز العاملين.

الفرع الثاني

أهداف الرقابة الخارجية

سبقت الإشارة إلى أن هناك أهدافاً عامة للدولة ككل وهذه الأهداف يتم تقسيمها إلى أهداف فرعية يتولى تنفيذ كل منها وحدة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة كل حسب اختصاصها وما أنيط بها فى قانون إنشائها؛ فالعملية التعليمية تتولى تنفيذها الوزارة المختصة والهيئات العلمية التابعة لها وهكذا الأمن والصحة والعدالة. وتتولى وزارة التخطيط وضع الإطار العام للخطة على أن يتم تمويلها مالياً من الميزانية العامة للدولة[3].

وعلى ذلك فإن الأهداف العامة للخطة هى ذاتها الأهداف العامة التى تسعى الرقابة الخارجية لحمايتها ويتم تنفيذها ماليا من الموازنة العامة للدولة،

---

(١) د. إسماعيل صبرى مقلد، دراسات فى الإدارة العامة، الطبعة الثانية دار المعارف المصرية ١٩٧٣ ص٥٨ د. سليمان محمد الطماوى نظرية التعسف فى استعمال السلطة أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية سنة ١٩٥٠ ص ٥١.

(٢) راجع فى ذلك المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصرى رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

(٣) يراجع فى ذلك نص المادة الثالثة من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣.

سواء كانت تلك الأهداف سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية وتستعين أجهزة الرقابة فى ذلك بكل أنواع الرقابة المالية، أو المحاسبية، أو رقابة الأداء أو الرقابة القانونية، أو عن طريق رقابة المخالفات المالية(١).

الأهداف السياسية :

لا شك أن لكل نشاط إدارى أهدافا وأبعادا ذات طابع سياسى(٢) وهذا الطابع لا يقتصر فقط على علاقة الدولة بالمواطنين بل يمتد ليشمل علاقاتها بالدول المحيطة بها والمنظمات التى تتعامل معها ومن هنا يبدو من المتعذر حصر أهداف الرقابة من الناحية السياسية حصراً جامعاً مانعاً لذلك فإننا نقتصر على أهداف الرقابة المتصلة بمدى الالتزام بالخطط والسياسات المقررة لها.

وهدف الرقابة فى هذا الشأن هو التحقق من أن تنفيذ الموازنة العامة يسير وفقاً للسياسة التى رسمتها السلطة التشريعية، والأنظمة التى وضعتها السلطة التنفيذية وصولاً لقياس مدى التقدم فى تنفيذ الخطة فى حدود التكاليف المدرجة لها، ومدى التلازم بين الخطة والسياسة المقررة.

الأهداف الاجتماعية للرقابة:

سبقت الإشارة إلى أن الموازنة العامة للدولة ترمى لتحقيق أهداف اجتماعية تعبر عنها الخطة العامة فى صورة أهداف يمكن قياسها كما ونوعا تأخذ فى العادة شكل الدخل القومى والعمالة، وتعكس تلك الأهداف مجموعة من الالتزامات التى تقع على عاتق كافة وحدات الجهاز الإدارى للدولة ومدى الالتزام بتحقيقها فى ضوء ما أتيح من إمكانات وفى الوقت المحدد لها ومدى الإشباع الذى تحقق لحاجات الأفراد، وتقاس تلك المقدرة عن طريق الرقابة

---

(١) يراجع فى ذلك نص المادة الأولى من قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣.

(٢) د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣م، ص١٤٦.

على أعمال تلك الوحدات[١].

الأهداف الاقتصادية ودور الرقابة عليها:

ويطلق علي هذا النوع من الرقابة اسم رقابة الأداء أو الرقابة الفنية أو رقابة الأعمال[٢] وتهدف هذه الرقابة إلى التأكد من أن إنفاق المال العام قد حقق الأهداف المطلوبة فى ضوء معدلات الأداء الموضوعة سلفاً فضلا عن تقييم النتائج وتهدف إلى:

١. أن التنفيذ قد تم وفق البرامج الموضوعة.
٢. مدى التقدم فى تحقيق الكفاية الإنتاجية.
٣. مدى تحقيق الأهداف الموضوعة سلفاً.

ويمكن القول إجمالاً إن الرقابة هنا تهدف إلى التأكد من أن النفقات العامة المدرجة بالموازنة قد حققت الأهداف المرجوة منها.

الفرع الثالث

دور الرقابة فى مدى كفاية القواعد القانونية

يأتى دور الرقابة فى مدى كفاية القواعد القانونية ليبرز أن الرقابة ليس هدفها الأول مدى التزام الإدارة بتحقيق الأهداف المرسومة لها فقط بل يتعداه إلى مرحلة أخرى وهى مدى كفاية ما تطبقه الإدارة من قواعد قانونية على ضوء ما يسند إليها من أعمال ومدى مسايرة تلك القواعد واستجابتها

---

(١) د. سامي السيد فتحي: إعداد الموازنة العامة للدولة في مصر بين النظرية والواقع، ورقة عمل مقدمة لمؤتمر الموازنة العامة اتجاهات ورؤى جديدة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، سنة ٢٠٠٤م، ص٣٤٥.

(٢) د. أحمد محمد موسى، تقييم الأداء الاقتصادى فى قطاع الأعمال والخدمات- دار النهضة العربية، القاهرة ١٩٨٦ ص ١١، ١٢، ٦٧، ٦٨.

لتطورات الظروف الاجتماعية والاقتصادية(١) ومدى استيعابها لروح العصر الذى تطبق فيه.

غير أنه يجب ألا يحكم بعدم كفاية القواعد القانونية إلا بعد الاستعانة بوسائل التفسير المختلفة والرجوع للوائح التنفيذية فإذا ما ثبتت عدم كفايتها أو عدم ملاءمتها، تكون تلك القواعد فى حاجة إلى تعديل إما بالحذف أو بالإضافة أو التحديث(٢).

ويؤكد هذا الدور الرقابى تمام ما ورد بنص المادة الثامنة من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والتى تقضى بأن يقوم الجهاز بفحص اللوائح الإدارية والمحاسبية وذلك للتحقق من مدى كفايتها واقتراح تلافى أوجه النقص فيها وكذلك ما تنص عليه قوانين كل من هيئة النيابة الإدارية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ولعل أبرز مثال لذلك تلك المعالجة التى تمت للحاصلين على مؤهلات أعلى أثناء الخدمة والتى لم يتناولها نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المعمول به حالياً حتى عام ١٩٨٣ حيث باتت الحاجة ملحة من الظواهر العامة التى تحتاج لتدخل تشريعي فى ضوء ما تبين من فحص أجهزة الرقابة

---

(١) يراجع فى هذا الشأن ما تقضى به أحكام الفقرة الثالثة من البند الثانى من المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ تتضمن هذه الرقابة.. إبداء الرأى بشأن الأخطاء والمخالفات والقصور فى تطبيق أحكام القوانين واللوائح ومن ذلك أيضاً ما تقضى به أحكام المادة الثالثة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن الرقابة الإدارية من قيام الهيئة بمتابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها ويراجع كذلك نص المادة العاشرة من القانون رقم ١٨ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والتى تقضى بأن يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية، ومنها- تطوير نظم الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة.... وكذا اقتراح سياسة المرتبات والبدلات والمكافآت والتعويضات.

(٢) د. عيد مسعود الجهيني، الرقابة الإدارية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣م، ص٢٢٣.

للشكاوى التى ترد إليها وبدت تلك المشكلة من الظواهر العامة لذلك فقد صدر القانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ إلا أن تلك المعالجة لم تكن على الوجه الأكمل حتى عام ١٩٩٢، الذى يتناول تصحيح أوضاع هؤلاء العاملين ويبرز هذا جلياً إفتاء مجلس الدولة حال تصديه لمثل هذه الحالات(١).

الفرع الرابع

دور الرقابة فى بيان مدى خضوع الإدارة لمبدأ الشرعية

لا تقتصر أهداف الرقابة على مدى كفاية القواعد القانونية المطبقة فقط بل تمتد إلى رقابة مدى خضوع الإدارة لمبدأ الشرعية.

وكما ذكرنا فى موضع سابق من هذا البحث أن تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية تعتبر مشروعة ما لم تخالف نصاً قانونياً أيا كانت مرتبته بين مدارج القواعد القانونية ووجوب استنادها فى تصرفاتها لتلك القواعد، وينبغى على الإدارة أن تراعى فى كل ذلك أوضاع الأفراد أو أن تؤثر على مراكزهم القانونية فإذا ما خالفت ذلك بدت الحاجة ضرورية للبحث

---

(١) ومن ذلك ما انتهت إليه الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بجلسة ١٣,١٠,١٩٩٣ من أن مقتضى نص المادة(٨٥) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم ٩٤ لسنة ١٩٧٢ المعدلة بالقرار الجمهورى رقم ٣٧٠ لسنة ١٩٨٩ أن يتم حساب التقدير العام للطلاب فى درجة الليسانس أو البكالوريوس على أساس المجموع الكلى للدرجات التى حصلوا عليها فى السنوات الدراسية وترتيبهم وفقاً لهذا المجموع، القرار قصر بنص صريح فى لفظه بين فحواه نطاق سريان حكم الفقرة الثانية من المادة ٨٥ على المقيدين بالصف الأول أو الإعدادى فى تاريخ العمل بالقرار المشار إليه. الأمر الذى لا فكاك من إعمال مقتضاه ووجوب التقيد به دون أن يستطيل هذا الحكم إلى غيرهم ممن التحقوا بالجامعة قبل العمل بهذا النص ثم أدركهم فى ٢١ سبتمبر ١٩٨٩ تاريخ العمل به وهم مقيدون فى صف تال للصف الأول الإعدادى باعتبارهم غير مخاطبين به أيا كانت وجاهة الأسانيد، قصور النص قد يقتضى النظر فى تعديله بيد أنه لا يستباح مخالفته.

فى مشروعية ما أصدرته الإدارة من قرارات من حيث استيفائها لكافة الأركان القانونية، ومدى الالتزام بالقواعد الموضوعية والإجرائية، ومدى استهدفها للصالح العام.

ولا يقتصر دور الرقابة على مدى التزام الإدارة فى التصرفات القانونية بقواعد الشرعية فيما تصدره من قرارات فقط وإنما تمت كذلك لما تبرمه من عقود ومدى التزامها بالإجراءات التى حددها القانون بدءاً من المراحل التمهيدية وانتهاء بالتنفيذ وهو ما سنعرض له فى موضعه بالتفصيل.

كما تمتد الرقابة كذلك لمدى التزام الإدارة بالقواعد المالية وما يمكن أن يشوب تصرفها من مخالفات والتأكد من اتخاذ الإجراءات القانونية حيال المخالفين وأنه قد تم تحديد المسئولية وتم توقيع الجزاءات التأديبية بالنسبة لهم.

المطلب الرابع

أنواع الرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم:

أدى تدخل الدولة فى كافة أوجه النشاط لفرض مزيد من الرقابة، لذلك عرفت نظم الإدارة أنواعا وأنماطاً من الرقابة لم تكن موجودة من قبل وتطورت أنواع الرقابة الموجودة منها لمسايرة اتساع ذلك النشاط.

فقد كانت أنواع الرقابة قديماً أنواعا تقليدية وتتسم بصفة الحياد هدفها الأول والأخير الإقلال ما أمكن من عمليات الغش والتلاعب(١) ونظراً لتطور المجتمعات واعتناقها النظم الاشتراكية وتزايد دور القطاع العام عرفت الرقابة صوراً متقدمة ومنها الرقابة المتحكمة بمفهوم "السيبرنتكس Cyerenetice وتعنى دراسة التحكم والرقابة بالاتصالات الفعالة بعيداً عن الخوف مع تهيئة

---

(١) الأستاذ / عبد العزيز حما، أنواع المراجعات، النشرة التدريبيـة للجهـاز المركـزى للمحاسبات العدد ١٠٥ يناير، مارس ١٩٩١.

كافة الإمكانات أمام المسئولين عن التنفيذ[١] وعليه فقد تنوعت الرقابة تبعاً لاختلاف الهدف منها والجهة القائمة بها ووقت ممارستها، الأمر الذى يتطلب بيان المعيار الذى يجرى على أساسه تحديد أنواع الرقابة.

معيار تحديد أنواع الرقابة وتقسيماتها:

اختلفت الاتجاهات فى تحديد أنواع الرقابة.

فذهب اتجاه إلى تقسيم أنواع الرقابة على أساس المعيار الشكلي والهيئة التى تقوم بها. وعلى هذا الأساس تنوعت الرقابة حسب الجهة القائمة بها ولكل نوع خصائصه ووسائله الخاصة به[٢]. يرى أنصار هذا الاتجاه أن هناك أمورا تختص بها السلطة القائمة دون دخل فيها باقى السلطات القضائية أو التشريعية ومنها مالية وتنفيذ الموازنة العامة حيث يقتصر أمر التنفيذ والرقابة على التنفيذية[٣]. وبناء عليه قسمت إلى رقابة داخلية تتبع الإدارة ذاتها ورقابة خارجية تتولاها أجهزة رقابة متخصصة.

وذهب اتجاه آخر إلى تقسيم الرقابة على أساس موضوعى ويبحث أنصار هذا الاتجاه فى طبيعة العمل بغض النظر عن تبعية الجهة أو السلطة القائمة بالرقابة[٤]. ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى أن طبيعة العمل نفسها هى التى تحدد الجهة القائمة بالرقابة ويضرب لذلك مثلاً – الرقابة المسبقة التى تمارسها جهات الوصاية بالنسبة للقرارات التى تصدر من الجهات المشمولة

---

(١) الأستاذ / محمود أحمد فايد عارف، الأصول العلمية والعملية للمفاهيم الرقابية، بحث- النشرة التدريبية للجهاز المركزى للمحاسبات العدد ٨٣ شهر يوليو، سبتمبر ١٩٨٥؛ د. أحمد رشيد، إدارة المؤسسات العامة. القاهرة، دار المعارف ١٩٧٦ ص ٦٢٧ وما بعدها.

(٢) د.عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية مرجع سابق ص ٥٠.

(٣) د. العوضى عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ١٩٩٢ ص ٤٤ وما بعدها.

(٤) د.أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية، مرجع سابق ص ٢١.

بالوصاية والتى تتطلب التصديق عليها قبل إدخالها حيز التنفيذ، وكذا رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة لمشروعات القرارات قبل اعتمادها من السلطة المختصة.

والبادى مما تقدم أن لكل من الرأيين وجاهته وأسانيده القانونية التى لا يمكن إنكار قيمتها أو تغليب أى منها على الآخر، إذ إن تغليب أى منها لن يفيد دراسات الرقابة بقدر ما يضر بها، بالإضافة إلى أن تغليب اتجاه على الآخر من شأنه أن يؤدى إلى إغفال نوع من الرقابة.

لذا فإننا لا نميل إلى تغليب أى من الاتجاهين على الآخر وعليه فإن دراستنا لأنواع الرقابة سوف تأخذ فى تقسيم أنواع الرقابة بما ينتهى إليه المعياران الشكلى والموضوعى معاً فى فروع ثلاثة:-

الفرع الأول : أنواع الرقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها.

الفرع الثانى : أنواع الرقابة من حيث الجهة القائمة بها.

الفرع الثالث : أنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها.

الفرع الأول

أنواع الرقابة من حيث ارتباطها بالعمل والهدف منها

يتعدد النشاط الذى يمارسه الجهاز الإدارى للدولة ويتنوع تبعاً للأعمال التى يمارسها باعتبار أنه السلطة المختصة بتسيير أعمال كافة الوحدات التابعة له، فمنها ما هو قانونى، ومنها ما هو مالى، ومنها ما هو مادى، ونجد فى كل ذلك أن الرقابة تتنوع تبعاً لنوع النشاط. وسوف نتعرض بالدراسة للآتي بعد:-

١. التصرفات القانونية.
٢. المخالفات المالية و الإدارية.

الغصن الأول

رقابة التصرفات القانونية للإدارة

ونتناول فى هذا الشأن كافة التصرفات القانونية التى تمارسها الإدارة وتمتد لكل ما يصدر عنها من قرارات إدارية، وما تبرمه من عقود.

وسوف نخصص هذا الغصن لدراسة القرارات الإدارية والعقود الإدارية.

أولاً: القرارات الإدارية:

استقر الفقه والقضاء على تعريف القرار الإدارى بأنه "إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إنشاء مركز قانونى يكون جائزاً وممكناً قانوناً ويكون الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة[(١)]. والمتتبع لهذا النوع من الرقابة يجده قد امتد لكافة ما تصدره الإدارة من قرارات، سواء كانت قرارات فردية أو لائحية وبغض النظر عن طبيعتها كاشفة أو منشئة – صدرت بناء على سلطة الإدارة التقديرية أو المقيدة.

وتتغلغل الرقابة لبيان مدى اتفاق تلك القرارات مع قواعد القانون، ومدى كفايتها، وأيضاً مدى خضوع الإدارة لقواعد الشرعية.

وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة الإدارية لقرارات الإدارة هى رقابة لاحقة باستثناء الرقابة التى يمارسها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارية، حيث إنه يمارس اختصاصه فى المراحل التمهيدية[(٢)].

---

(١) المحكمة الإدارية العليا الحكم رقم ١٦١٠، السنة الثانية بتاريخ ٣٠ مارس ١٩٥٧، القاعدة رقم ١٦٥٣، مجموعة القواعد القانونية، د. سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة، الطبعة السادسة ١٩٩١ ص ١٨٢، ويراجع إفتاء الجمعية العمومية بمجلس الدولة بجلستها المعقودة فى ١٩٩٠/١٢/١٩.

(٢) راجع فى ذلك:

- ما تقضى به المادة الثانية من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن الجهاز المركزى للمحاسبات على أن يمارس الجهاز أنواع الرقابة الآتية: =

ثانياً: العقود الإدارية:-

استقر القضاء الإدارى فى مصر وفرنسا[1] على أن العقد الإدارى "هو ذلك العقد الذى يبرمه شخص معنوى عام، بقصد تسيير مرفق عام أو تنظيمه وتظهر فيه نية الإدارة فى الأخذ بأحكام القانون العام ومناط ذلك أن يتضمن العقد شروطاً استثنائية وغير مألوفة فى القانون الخاص".

= ١. الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى

٢. وقد تناولت المادة الخامسة من ذات القانون هذه الرقابة بالتفصيل وبذات ما يتعلق بالقرارات الإدارية على النحو التالى وهى:

أ. مراجعة المعاشات والمكافآت وصرفيات التأمين والضمان الاجتماعى والإعانات والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.

ب. مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة ٣ من هذا القانون فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات.

ويمارس الجهاز رقابته بالنسبة لكافة وحدات الجهاز الإدارى للدولة والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية والأحزاب والنقابات والاتحادات بالإضافة لكافة وحدات الهيئات الاقتصادية – والمؤسسات العامة والقطاع العام وشركاته والجمعيات – والشركات التى تساهم فيها الدولة أو بنوك القطاع العام بما لا يقل عن ٢٥ % من رأسمالها.

(١) د. عمر حلمى فهمى، الأحكام العامة للعقود الإدارية ١٩٩١ دار الثقافة الجامعية ص ٤٠، د. أحمد السيد عوضين، الرقابة ال١اتية للإدارة، مرجع سابق ص ٤٤٢ نقلاً من: 1968 P. 205،Vedal: Dorit Administratif

وكذلك حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في ١١ يونيه ١٩٨٨م المجموعة س٢٦٩ ص١٧٠١. وكذلك حكمها الصادر في ١٨ فبراير ١٩٨٩، المجموعة س ٣٣ رقم ٨٧ ص٢٦٩؛ وحكمها الصادر ١١ فبراير ١٩٨٤ في الطعن رقم ١٢٧٨ لسنة ٢٨ منشور بالموسوعة الإدارية الحديثة، الدار العربية للموسوعات، الطبعة الأولى، ١٩٨٦م، ١٩٨٧م، الجزء الثامن عشر قاعدة رقم ٤٣٩ ص٦٧٥.

وفى مصر تعرضت المحكمة الدستورية العليا باعتبارها محكمة تنازع تحديد ماهية العقد الإدارى وشروطه حيث قررت أنه يتعين لاعتبار العقد إدارياً أن يكون أحد طرفيه شخصاً معنوياً عاماً يتعاقد بوصفه سلطة عامة، وأن يتصل بنشاط مرفق عام بقصد تسييره أو تنظيمه وأن يتسم بالطابع المميز للعقود الإدارية وهو انتهاج أسلوب القانون العام فيما تتضمنه هذه العقود من شروط استثنائية بالنسبة لروابط القانون الخاص(١).

وقد سارت على ذات النهج محكمة النقض حين أجملت صفات العقد الإدارى فى أنه العقد الذى يتعلق بتسيير مرفق عام أو تنظيمه، وأظهرت الإدارة بأنها فى الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شروطا استثنائية غير معرفة(٢).

غير أن الواقع العملى قد اطّرَد أخيراً على أن عقود الإدارة لم تعد تقتصر على تلك التى تتضمن فى محتواها قواعد قانونية متميزة بل إن الإدارة قد وصلت إلى مستوى القواعد القانونية التى تحكم تصرفات الأفراد بغض النظر عن مدى تأثر الأفراد بتلك القواعد – ولم يؤد ذلك كله إلى خروج تلك العقود من زمرة العقود الإدارية التى تنبسط عليها رقابة مجلس الدولة.

ومن ناحية أخرى تمتد الرقابة الإدارية على سائر العقود الإدارية التى يبرمها الجهاز الإدارى وفى مختلف مراحلها، وبدءاً من الإعلان عنها وما يتلوها من مراحل التعاقد المختلفة مثل المزايدة أو المناقصة أو الممارسة

---

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر فى ٥ يناير ١٩٩١ فى القضية رقم(١) لسنة ١٢ ق نازع، مجموعة أحكام الجزء الرابع بند ٢٦ ص ٥٣، وكذا حكمها الصادر فى ٦ يناير ١٩٨٢ فى القضية رقم (١٣) لسنة(١) ق(تنازع) المجموعة الجزء الثانى بند رقم ٣ ص ٢٣٩.

(٢) محكمة النقض، الدائرة المدنية والتجارية فى الطعن رقم ١٢٥٨ لسنة ٥٨ ق جلسة ٢٦ يونيو ١٩٩٠، مشار إليه بمجلة هيئة قضايا الدولة. العدد الأول من يناير إلى مارس ١٩٩٢ ص١٧٦.

كما تمتد الرقابة إلى مرحلة التنفيذ وما بعد التنفيذ للوقوف على مطابقة ما تم تنفيذه وما تم الاتفاق عليه في ضوء مدى توافر الاشتراطات المتفق عليها في التنفيذ من عدمه[١] .

---

(١) كما يراجع فى ذلك القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ وتعديلاته فى شأن تنظيم لائحة المناقصات والمزايدات ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٣، إذ نصت المادة الأولى من مواد إصداره على أن " تسرى أحكام القانون المرافق على جميع الإدارات والمصالح ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة وذلك فيما لم يرد بشأنه نص خاص فى القوانين والقرارات الخاصة بها. كما تضمنت المادة الأولى منه أن الشراء أو تقديم الخدمات أو المقاولات بأنواعها عن طريق المناقصة، كما تضمنت المادة(٣٠) منه أن عمليات البيع تكون بالمزايدة. وهو ما يخلص من جماعة أن جميع عمليات البيع أو الشراء بما فيها إبرام العقود، يقترن فى كل الأحوال بقرارات تكون محل رقابة الأجهزة المتخصصة.

- ما يراجع فى هذا الشأن، البند(١)، من الفقرة الرابعة، من المادة(١١) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بشأن الجهاز المركزى للمحاسبات والتى تقضى بضرورة موافاة الجهاز بصورة العقود أو الاتفاقات وهى بذلك رقابة لاحقة.
- ويراجع فى ذلك المواد من ٥٨ إلى ٦١ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الدولة حيث يتطلب هذا القانون ضرورة استطلاع رأى مجلس الدولة فيما تبرمه الإدارة من عقود طبقاً للنصاب المالى للعقد، ولا نخفى الرأى أيضا من ضرورة رفع قيمة هذا النصاب فى ضوء ما طرأ على الأسعار من زيادات فى حقبة تزيد على العشرين عاما ويعيد ذلك أيضاً ما نص عليه القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ السالف الإشارة إليه من ضرورة إشراك عضو مجلس الدولة فى لجان الممارسات وذلك فى المواد ١٣، ١٦، ٣٥ منه وهى بذلك رقابة سابقة.
- ويراجع فى هذا الشأن ما ورد بالفقرة(ج) من المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية وإذ لم يرد النص على مراقبة العقود مباشرة إلا أن النص من العمومية بما يتسع لكافة تصرفات الإدارة لذلك فقد ورد النص على أن تختص الرقابة الإدارية بالكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين وبالتالى فإن ما يتكشف عن انحراف فى العقود لا يخرج عن كونه مخالفة مالية أو إدارية قد تصل لحد الجريمة الجنائية. والكشف عن المخالفات لا يكون إلا لاحقاً لإتمامها. =

وكما تجرى الرقابة بصورها السابقة واللاحقة على العقود وذلك فى المراحل التمهيدية للتعاقد، تجرى تلك الرقابة كذلك على المراحل النهائية وسواء كان ذلك من جهة الرقابة الداخلية للوحدة أو من جهة الرقابة الخارجية وهذا ما يجرى عليه العمل فى مصر، وبالتالى تأخذ الرقابة على العقود صور الرقابة السابقة على التصرف وكذا الرقابة اللاحقة من جهة الرقابة الداخلية والخارجية أو فى نظم الرقابة المقارنة فى كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية وتقتصر رقابة المراجع العام الأمريكى للعقود على الناحية المالية ومدى اتفاقها مع قواعد الميزانية(١).

= - ويراجع فى هذا الشأن أيضاً ما ورد بالمادة ٦ مكرر(أ)،(ب)،(ج) من القانون رقم ٤٨٣ لسنة ١٩٦٧ الصادر فى ٢٢ يونيو ١٩٦٧ بشأن تنظيم محكمة المحاسبات الفرنسية إذ يقضى أحكام الفقرة(أ) المشار إليها بأن تضمن محكمة المحاسبات فحص حسابات وإدارة المنشآت العامة للدولة ذات الطابع الصناعى والتجارى والمشروعات القومية والشركات القومية وشركات الاقتصاد وغيرها من الشركات التى تمتلك الدولة معظم رأس المال الاجتماعى. وأضافت الفقرة(ب) المشار إليها إلى كل ذلك، المؤسسات العامة، الأجهزة العامة التى تمارس نشاطاً اجتماعيا وتجارياً، كما ورد نص الفقرة(ج) ليبسط رقابة المحكمة على كافة الأجهزة المعانة والرقابة هنا لاحقة فقط

- كما يراجع أيضاً نص المادة الثانية من القانون رقم ١٤٨٤ لسنة ١٩٤٨ الصادر فى ٢٥ سبتمبر ١٩٤٨ فى شأن تجريم الأخطاء الإدارية المرتكبة فى مواجهة الدولة أو مختلف الوحدات الإقليمية وإنشاء المحكمة التأديبية للمخالفات الميزانية والمخالفات المالية وتعديلاته بالقانون رقم ٥٦٤ لسنة ١٩٧١ والذى يقضى بأن يخضع للمحكمة التأديبية للمخالفات الميزانية المخالفات المالية كل شخص ورد ذكره فى المادة الأولى.

(١) وفى الولايات المتحدة الأمريكية وردت ذات النصوص فى قانون الموازنة والمحاسبة الصادر عام ١٩٢١ حيث أفراد لقسم المراجعة Audit Division بمكتب المراجع العام الأمريكى – مراجعة العقودContracts بمختلف صورها من توريد وأشغال وإصلاحيات – سواء تم التعاقد مع الحكومة أو الأفراد أو الشركات بكافة وحدات الحكومة الفيدرالية بما فيها عقود الجيش الأمريكى والبحرية والطيران. نظراً لضخامتها – كما تمتد الرقابة لعقود التوريد والإنشاء وإيجار الأماكن الحكومية وبناء=

الغصن الثانى

رقابة المخالفات المالية والإدارية

وتجدر الإشارة إلى أنه تم التعرض لهذا النوع من التصرفات باعتبار أن ما يصدر من السلطة المختصة فى شأنها هو قرار إدارى كما أن هذا النوع من المخالفات يحتاج إلى رقابة متخصصة وهى غالباً رقابة خارجية إذ تنصب على ما تصدره الإدارة من قرارات تأديبية على عمالها إزاء خروجهم على مقتضى الواجب الوظيفى وبغض النظر عن القاعدة المستقرة ألا تكون الإدارة خصماً وحكماً فى نفس الوقت حال مراقبتها لنفسها فى ضوء ما يصل إليها من تظلمات العاملين فإن إسناد رقابة هذا النوع من التصرفات إلى جهات خارجية مرجعه هو مراجعة الإدارة فيما أصدرته من قرارات تأديبية حيال المخالفين وأن تكون الإدارة قد أحاطت بكل جوانب موضوع التحقيق وحصرت المخالفين حصراً تاماً وقدرت الذنب تقديراً عادلاً وأن تكون جادة فى تنفيذ الجزاءات خاصة فيما يتعلق بالمخالفات المالية. وهو يقتضى منا التعرض لتعريف المخالفة المالية ومجالات وقوعها ثم تحديد الفارق بينها وبين المخالفة الإدارية ثم بيان طبيعة الرقابة بالنسبة للمخالفة المالية.

=الغواصات والطائرات وأسلحة القتال والذخائر وهى رقابة لاحقة حيث إن عمل المراجع العام للصرفيات قبل تمامها وتنقسم العقود إلى نوعين:-

الأول : العقود ذات القيمة الثابتة Fixed Price Contracts وتشمل عقود التوريد والإنشاءات.

الثانى : الخاص بالعقود التى تلتزم بمقتضاها الحكومة بدفع تكاليف العمل مع إضافة نسبة معينة من الأرباح وهى عقود غير محددة القيمة وتنصب المراجعة على التأكد من أن الطرف الذى تعاقد مع الحكومة فرداً كان أو شركة فى بنود التكاليف التى يقدمها لم يبالغ فى أجور العمال أو عددهم.

أولاً: تعريف المخالفة المالية:-

يقتضى الحال هذا أن نتعرض لتعريف المخالفة المالية فى مصر ثم فى النظم المقارنة.

ففى مصر نلاحظ أن المشرع المصرى لم يتدخل لتعريف المخالفة المالية بل ترك ذلك للفقه والقضاء واقتصر دوره على النص على بعض الحالات التى تعتبر من قبيل المخالفة المالية ولم يكن ذلك منه على سبيل الحصر وإنما كان على سبيل المثال ولعله أحسن فى ذلك صنعاً نظراً لزيادة عدد صور المخالفة المالية وتطورها على مر الزمن والمخالفة المالية قد تكون دستورية – كما لو تم الصرف بالزيادة عن الاعتماد المدرج فى الموازنة.

وقد تكون المخالفة المالية قانونية[١] – كمخالفة قوانين العاملين أو قانون الضرائب أو قانون الموازنة العامة أو قانون المحاسبة.

وقد تكون المخالفة للقرارات الجمهورية المنظمة لصرف بدل من البدلات أو الرواتب.

وقد تكون المخالفة لائحية ومن قبيل ذلك لوائح بدل السفر ومصاريف الانتقال[٢].

ونظراً لاتساع مجال المخالفة المالية وتشعبها على نحو ما سلف ولصعوبة التفرقة بينها وبين المخالفة الإدارية، فقد تعرضت المحكمة الإدارية العليا لتحديد مدلولها حيث انتهت إلى أنه "وليس من خلاف فى كنه المخالفة المنسوبة للمدعى وأقر أنها من المخالفات المالية كما بينتها المادة ٤ من المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ والمادة ١٨٢ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية

---

(١) د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية على مالية الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢م، ص٦٧.

(٢) د. صلاح الدين العطيفى، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزى للمحاسبات دراسة مقارنة رسالة الدكتوراه الطبعة الأولى ١٩٧٨ ص ٧٩.

للدولة، أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك[١]. وفى حكم آخر انتهت إلى أن كون المخالفة مالية أو إدارية هو تكييف يقوم على طبيعة الذنب الذى يقترفه الموظف طبقاً لتحديد القانون. وهو كل إهمال يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية، أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك[٢].

والواضح من تلك الأحكام أن المحكمة لم تضع تعريفا محددا للمخالفة المالية وإنما ردت كل تصرف إلى المادة التى تحكمه سواء فى قانون العاملين أو القوانين الأخرى فإن كان النص يعالج جانباً مالياً كانت المخالفة مالية وإن كان إداريا كانت المخالفة إدارياً.

وفى محاولة من الفقه لبيان المخالفة المالية ذهب البعض إلى أنها كل مخالفة يترتب عليها ضياع حق مالى للدولة أو لأحد أشخاص القانون العام أو من شأنها أن تؤدى إلى ذلك[٣].

وقد عرفها البعض الآخر إلى أنها كل إخلال بالقواعد والأحكام المالية المقررة أو كل إهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك[٤]. والواضح من التعريف الفقهى للمخالفة المالية أنه قد قصرها على

---

(١) المحكمة الإدارية العليا، مجموعة القواعد القانونية التى قررتها المحكمة، القضية رقم ٥٩٧ لسنة ١٠ ق الصادر فى ٢ / ١ / ١٩٦٠.

(٢) المحكمة الإدارية العليا، جلسة ١٠/ ١٢ / ١٩٦٠، مجموعة مبادئ العشر سنوات من ١٩٦٠ جزء ٣ ص ٢٠٤١.

(٣) د. سليمان محمد الطماوى قضاء التأديب ص ٤٧٦.

(٤) د. محمد مختار عثمان، الجريمة التأديبية بين القانون الإدارى وعلم الإدارة، رسالة دكتوراه(بدون) ص ٣٣٧.

تلك التى يترتب عليها ضياع حق مالى للدولة أو أحد أشخاص القانون العام ولم يتطرق لحالات أخرى تعتبر الأموال فيها من قبيل الأموال العامة على الرغم من أن أصولها غير مستمدة من ميزانية الدولة – ومن قبيل ذلك الصناديق الخاصة وصناديق التكافل الاجتماعى.

ولذلك فإن تعريفنا للمخالفة المالية بأنها:

"كل تصرف يترتب عليه ضياع حق مالى عام مباشرة أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك بطريق غير مباشر، وأيا كان مصدر النص عليه".

ونعتقد أن هذا التعريف قد حصر كافة الأفعال والتصرفات سواء كان أو إهمالا أم تقصيرا أم عمدا يمكن أن يترتب عليه ضياع حق مالى عام أو من شأنه أن يؤدى إلى ذلك دون ارتباط بمصدر القاعدة القانونية التى تحكم هذا المال، أو الجهة التابعة لها – إذ إن جوهر التعريف هو عدم المساس بالمال العام أو الأموال التى تعتبر من قبيل ذلك.

وجدير بالإشارة هنا أن المخالفة المالية موضوع البحث(١) ليست هى المخالفة المنصوص عليها فى قانون العقوبات حيث إن المخالفات الأخيرة لفظ خاص يطلق على كل فعل قلت جسامته عن مرتبة الجناية أو الجنحة.

وأما المخالفة المالية فهى لفظ عام شامل يشمل فى مضمونه الجناية والجنحة بحسب جسامتها بين أقسام الجريمة ومن جانب آخر فإن المخالفة المالية يعاقب عليها تأديبياً وجنائياً(٢).

فى الولايات المتحدة الأمريكية نجد أيضاً أن المشرع الأمريكى قد جنب نفسه عناء وضع تعريف محدد للمخالفة المالية وعلى الجانب الآخر فقد سلك المشرع مسلكاً آخر كان مقتضاه حصر الحالات التى تعتبر مخالفات مالية على سبيل الحصر والتعيين ومنها:-

---

(١) راجع في ذلك د. ثروت عبدالعال أحمد، النظام القانوني للمخالفات المالية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص٩٨.

(٢) د. صلاح العطيفى، المرجع السابق ص ٩١،٩٢.

١. عدم صحة بيان من البيانات المدونة باستمارة الصرف أو عدم مطابقتها للحقيقة أو مخالفة اللوائح.
٢. عدم شرعية ما تم صرفه، أو عدم صحة صرفه أو عدم استحقاق ما تم صرفه سواء كان ذلك بسبب الغش أم عدم مراعاة الدقة والحيطة الواجبتين أو بسبب وجود شهادة اعتماد مضللة كانت السبب فى الصرف – وكذا المبالغ التى تصرف فى وقت لا يجيز القانون صرفها فيه – وكذا صرف مبالغ لا تمثل التزاماً قانونياً وفقاً لقوانين الميزانية(١).

وفى فرنسا سلك المشرع الفرنسى مسلك المشرعين الأمريكى والمصرى فلم يشأ أن يزج بنفسه فى تعريف المخالفة المالية ولكنه حصر الحالات التى تعتبر مخالفات مالية وذلك بالقانون ٥٦٤ لسنة ١٩٧١ الصادر فى ١٣ / ٧ / ١٩٧١ وهى:

١. التسبب فى مصروف دون اتخاذ الإجراءات الواجب اتباعها.
٢. قيد إنفاق بقصد إخفاء تجاوز.
٣. الأمر بالصرف من غير مختص أو مفوض فى الصرف.
٤. مخالفة القواعد الخاصة بتنظيم إيرادات أو مصروفات الدولة.
٥. إعطاء ميزة غير شرعية – نقدية أو عينية – إذا ألحقت ضراً بالخزانة العامة.
٦. كل من ترك عمداً كتابة الإقرارات الضريبية اللازم تقديمها لإدارات الضرائب من الموظفين المختصين بذلك(٢).

ثانياً: مجالات المخالفة المالية:-

تتنوع مجالات المخالفة المالية على نحو ما سلــف حيث يتبين أنها قد تتعلق بالإيرادات كأن يكون الأمر مرتبطاً بتقدير أو ربط أو تحصيل الإيراد.

---

(١) المادة ٨٢ من القانون الفيدرالى الأمريكى: United States Cood
(٢) يراجع فى ذلك المواد من ١: ٧ من القانون ٥٦٤ لسنة ١٩٧١ المشار إليه.

كما أنها قد تكون فى مجال المصروفات من حيث تقدير المصروف وفقاً لأحكام تنفيذ الميزانية واللوائح المالية.

كما أنها قد تكون فى مجال المخازن من حيث مخالفة قواعد لائحة المخازن والمشتريات وما يماثلها من لوائح خاصة.

كما تكون المخالفة المالية من قواعد استعمال السيارات الحكومية فيما يتعلق بالأشخاص المسموح لهم بالركوب، والقيمة الواجب استقطاعها.

وتكون كذلك فى مجال قوانين العاملين المدنيين متمثلة فيما يصرف بدون وجه حق أو بما يزيد عن المستحق.

كما تكون متمثلة فى اختلاس المال العام أو التلاعب والإهمال فيه.

ثالثاً : الفارق بين المخالفة المالية والإدارية:-

المخالفة المالية فى ضوء ما سلف بيانه هى كل تصرف من شأنه ضياع حق مالى عام مباشرة أو أن يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك - والحقوق المالية قد يكون مصدرها الدستور - أو القانون - أو القرارات واللوائح كما قد يكون مصدرها تعليمات واجبة الاتباع.

أما المخالفة الإدارية فهى ليست محددة حصراً ونوعاً ويرجع مردها إلى كل إخلال بواجبات الوظيفة(١). وإذا كانت المخالفة المالية إخلالا بقاعدة مالية مقررة فإن المخالفة الإدارية إخلال من العامل بواجب وظيفى من الواجبات الملقاة على عاتقه ولم يترتب عليها ضرر مالى بالمؤسسة أو الوحدة الاقتصادية - ومثالها عدم أداء الواجب بالدقة والأمانة واحترام مواعيد العمل الرسمية وصيانة المعدات والأدوات والدفاتر - والمحافظة على كرامة الوظيفة وعدم إفشاء أسرار الوظيفة.... إلى آخر الأعمال المحظورة على العاملين

---

(١) المحكمة الإدارية العليا - فى القضية رقم ٥٦٣ لسنة ٧ ق فى ١٩٦١/١١/١١ منشور بمجموعة أحكام المحكمة السنة السابعة ص ٢٧ بند ٣ المحكمة الإدارية العليا أيضا فى القضية رقم ٨٧٥ لسنة ٩ فى ١٩٦٤/١/٤ منشور بمجموعة أحكام المحكمة السنة السابعة ص ٣٦٢.

والتى ورد النص عليها بنظم العاملين المتعاقبة.

إلا أن معظم المخالفات الإدارية فى رأى البعض من شأنها أن تؤدى بطريق غير مباشر إلى ضياع حقوق مالية مما يجرد الرؤساء الإداريين من حقهم فى توقيع الجزاء على المخالفة الإدارية إذا توسعنا فى التفسير لذلك ينتهى هذا الرأى إلى قصر المخالفة المالية على تلك التى تؤدى بطريق مباشر إلى ضياع حقوق مالية(١).

غير أن تلك النظرة للمخالفة الإدارية قد تغيرت فى ظل قوانين العاملين المدنيين الحالية إذ أصبح من حق الرئيس الإدارى مجازاة المخالف سواء كانت المخالفة إدارية أو مالية أو اصطبغت المخالفة الإدارية بالصبغة المالية كل ما هنالك أن الرئيس الإدارى ملزم بإبلاغ الجهاز المركزى للمحاسبات فى حالة المخالفات المالية وينتفى هذا الالتزام إذا كانت المخالفة إدارية فإذا ما تم الإبلاغ استردت جهات الرقابة حقها فى الرقابة(٢).

---

(١) د. سليمان محمد الطماوى، القانون الإدارى، الطبعة الخامسة سنة ١٩٦٣ ص٢١٦ وما بعدها.

(٢) وقد تضمن، البند ثانياً، من المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والتى تقضى بأنه فى مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية: يختص الجهاز فحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته فى شأن المخالفات المالية التى تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها ويتعين موافاة الجهاز خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوباً بكافة أوراق الموضوع....... الخ.

كما يراجع فى هذا الشأن ما ورد بالفقرة(ج) من المادة الثانية من قانون هيئة الرقابة الإدارية رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ والمعدلة بالقانون رقم ٧١ لسنة ١٩٦٩ والتى تقضى بأن تختص الرقابة الإدارية بالآتى(ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم........ الخ =

رابعاً : أهمية التفرقة بين المخالفة المالية والإدارية:-

إذا كانت المخالفة المالية هى كل تصرف يؤدى إلى ضياع حق مالى للدولة أو كان من شأنه أن يؤدى إلى ذلك فإن المخالفة الإدارية هى كل إخلال من العامل لواجبات وظيفته ويترتب على ذلك أن المشرع قد أخضع القرارات الصادرة بالتصرف فى المخالفة المالية للرقابة على نحو ما سلف بيانه ولكن المشرع لم يخضع القرارات الصادرة بالتصرف فى المخالفة الإدارية لأية رقابة.

هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإنه بالنسبة لميعاد سقوط المسئولية التأديبية للعامل أثناء الخدمة فإن الأمر يختلف باختلاف الفعل ما إذا كان الفعل يكون جناية أو جنحة أو مخالفة.

خامساً : معيار قياس الخطأ فى المخالفة المالية والإدارية:

يقاس الخطأ فى المخالفة الإدارية بمعيار الرجل المعتاد لا الرجل اليقظ أو الحريص ولا المهمل البليد، أما المخالفة المالية فإن معيار قياسها هو الرجل الحريص اليقظ؛ لأن الأعمال المالية بطبيعتها تتطلب قدراً من موجبات الحيطة والحذر(١). وأساس ذلك المخالفة الإدارية هى مجرد إخلال من العامل بواجبات الوظيفة وهذه الواجبات محدده سلفا فى قوانين العاملين – المدنيين – أو المعاملين بلوائح أو كادرات خاصة ولا يتطلب مراعاتها أكثر من مسلك الرجل المعتاد – أما المخالفة المالية فهى غير محددة بنصوص معينة وإنما هى كل تصرف يترتب عليه ضياع حق مالى أو من شأنه أن يؤدى إلى ذلك؛ لذلك فهى تتطلب قدراً من الحيطة والحذر يتوقف على يقظة وفطنة الرجل الحريص(٢).

=كما يراجع فى هذا الشأن أيضاً ما جاء بنص المادة الثالثة من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ شأن إعادة تنظيم النيابة الإدارية تختص النيابة الإدارية بمباشرة التحقيق فيما يحال إليها من مخالفات إدارية ومالية.

(١) الأستاذ/ بشرى حبيب بشاى، محاضرات بعنوان دراسة نظرية وتطبيقية فى المخالفات المالية، محاضرات تدريب بالجهاز المركزى للمحاسبات فبراير ١٩٧٢.

(٢) د. صلاح الدين العطيفى، مرجع سابق ص ٨٠ وما بعدها.

الفرع الثانى

أنواع الرقابة من حيث الجهة القائمة بها

تنقسم الرقابة من حيث الجهة القائمة بها لقسمين أساسيين وهما الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية ويستند إلى اختلاف المعيار المتبع فى هذا الشأن.

فمن الكتاب من يرده لمعيار تبعية المراجعين[١] ومنهم من رده لمعيار مصدر الرقابة[٢] ومنهم من رده لمعيار جهة الرقابة[٣] ولو نظرنا لهذه المعايير لأمكن ردها لمعيار واحد وهو معيار الجهة القائمة بالرقابة فهى مصدر الرقابة وهى الجهة التى يتبعها المراجعون.

ويرى ديموك Dimock أن الرقابة الداخلية internal control هى التى تمارس من موقع التنظيم والرقابة الخارجية external control تمارس من خارج التنظيم[٤]. ويذهب البعض إلى أن تقسيم الرقابة إلى داخلية وخارجية مرجعه مكانة الجهة أو السلطة التى تتولى عملية الرقابة فإذا كان طرفا الرقابة يضمهما تنظيم واحد ويتبعان رئاسة واحدة كانت داخلية أما إذا كان الرقيب منفصلا عن الوحدة كانت الرقابة خارجية ولمزيد من التفصيل نتناول كلا منهما فى فرع مستقل[٥].

---

(١) الأستاذ / عبد العزيز حما، أنواع المراجعات،بحث- النشرة التدريبية بالجهاز المركزى للمحاسبات العدد ١٠٥، يناير، مارس ١٩٩١ ص ١٢.

(٢) الأستاذ / محمود أدهم إبراهيم، مفهوم الرقابة فى المنظور، بحث- النشرة التدريبية بالجهاز المركزى للمحاسبات العدد ٥٧ لسنة ١٩٧٩ ص ٤٩.

(٣) الأستاذ / محمود أحمد فايد، الأصول العلمية والعملية للمفاهيم الرقابية، بحث، النشرة التدريبية بالجهاز المركزى للمحاسبات العدد ٩٧ لسنة ١٩٨٩ ص ٥٠.

(٤) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٤٧.

(٥) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة، مرجع سابق ص ٤٢.

الغصن الأول

الرقابة الداخلية وصورها

والرقابة الداخلية هى رقابة ذاتية تمارسها الإدارة على نفسها ويتم ممارستها من داخل الوحدة سواء كانت وزارة أو هيئة أو محافظة ويكون طرفا الرقابة من الوحدة. ويرجع الكتاب بداية ظهور تلك الرقابة فى مصر إلى عام ٢٨٨ قبل الميلاد وكان العمل الأساسى فى ظهورها هو رغبة الإدارة فى إحكام السيطرة على الوحدة، وساعد على ظهورها من ناحية أخرى أن المراقبين الداخليين أكثر خبرة باللوائح والنظم الداخلية لمنشآتهم، وفى عام ١٩٤١ أنشئ معهد المراجعين الداخليين بأمريكا.. وقد تخصص هذا المعهد فى تدريس علم المراجعة الداخلية، وتطورت وظائف المعهد عام ١٩٤٧ حيث أصدر معايير المراجعة الداخلية ووظائف ومسئوليات المراجع الداخلى حيث توالت عملية تطوير هذه المعايير عام ١٩٧١، ١٩٧٨ وعممت باسم The Standards For The Profissional Practice Of Internal Auditing.

ولم تعد الرقابة الداخلية قاصرة على إحكام الضبط على عمال الإدارة بل أصبحت أداة تقييم لأعمالهم أيضاً(١).

صور الرقابة الداخلية:

تتخذ الرقابة الداخلية صوراً مختلفة من حيث الشكل والمضمون فمن حيث الشكل تمثلت الرقابة فى صورتين أساسيتين هما الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية ومن حيث المضمون فقد امتدت تلك الرقابة لكافة صور النشاط بالوحدة وتعدتها لمرحلة تقييم الأداء والفعالية.

ومن المعلوم أن البناء الإدارى فى أغلب الدول ومن بينها مصر يقوم على أساس تدرج السلطة وتحكم المركزية فى السلطة، وإلى جانب ذلك توجد

---

(١) د. غريب عبد اللطيف عبد المجيد، بحث بعنوان المهام الحديثة للمراجع الداخلى، النشرة التدريبية للجهاز المركزى للمحاسبات العدد ٩١ لسنة ١٩٨٧ ص١١.

بعض الوحدات اللامركزية التى تمارس قدراً من الاستقلال – وأيا ما كان التنظيم الإدارى للوحدات فإن جميع هذه التنظيمات تخضع لرقابة إما وصائية أو رئاسية ً(١). ولمزيد من الإيضاح نتناول كلا منهما على النحو التالى:

أولاً: الرقابة الرئاسية:-

مقدمة عامة: عرفت الرقابة الرئاسية مع بداية عهد التنظيم وتقسيم الوظائف إلى درجات يعلو بعضها بعضا بداية من الوزير وهو الرئيس الإدارى لمجموع الإدارات والمرافق التابعة لوزارته ً(٢).

وقبل الخوض فى الرقابة الرئاسية نجد لزاماً علينا أن نقدم تعريف تلك الرقابة فقد عرفها دويز وديبريه بأنها السلطة التى يمكن للرئيس الإدارى بمقتضاها أن يلغى كلياً أو جزئياً أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة لتابعيه المباشرين(٣). وعيب على هذا التعريف إغفاله ذكر الوسائل وهى التصريح والتصديق والإيقاف كما إنه لم يشر إلى وسائل تلك الرقابة على الأشخاص أو مبررات هذه الرقابة.

لذلك تم تعريف الرقابة الرئاسية بأنها: " السلطة التى يمكن بمقتضاها إلغاء أو إيقاف التصرفات القانونية أو التصديق عليها أو التصريح بها "(٤).

وإذا كانت السلطة الرئاسية تمثل الجانب العملى والفعلى للرقابة الرئاسية فإن الإحاطة بكافة جوانب الموضوع يتطلب منا بيان دواعى الرقابة الرئاسية وسماتها وبيان تلك الرقابة فى مصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية على النحو التالى:

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا: القانون الإداري المصري المقارن، الجزء الأول، دار نشر الثقافة الإسكندرية، ص٢٨٠.

(٢) Duez et Debgr. Traite de droit and. Paris, 1957.
والمرجع في ذلك د. سعيد مسعود الجهني، مرجعه السابق، ص٣٤١.

(٣) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة، مرجع سابق ص ٤٦.

(٤) د. بكر القباني: الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص٤٨.

١. دواعى قيام الرقابة الرئاسية:

ترجع أسباب قيام الرقابة الرئاسية إلى اتباع الدولة للنظام الهرمى فى ترتيب وتنظيم الوظائف وقيام الرابطة الرئاسية بدءًا من الوزير وانتهاء بالمدير فى الوحدة وتبعاً لتدرج السلطات والوظائف، على أن يقوم القانون حكماً فاصلاً بين هذه السلطات.

وعلى ذلك تتجلى دواعى قيام الرقابة الرئاسية فى النواحى السياسية والعملية والقانونية على النحو التالى:

فمن الناحية السياسية: الملاحظ أن سلطة رجل السياسة العامة سواء كان رئيس مجلس الوزراء أو وزيراً يجب أن تمتد إلى أدنى مستوى تنفيذى باعتباره المسئول الأول عن تنفيذ تلك السياسة وهو ما يؤدى بطبيعة الحال إلى وحدة القيادة والأمر وزيادة فاعلية التنسيق بين كافة القطاعات التابعة له.

ومن الناحية العلمية: فقد أدى اتباع الدولة الأسلوب التنظيم الهرمى فى السلطة والمسئولية إلى الأخذ بمبدأين أساسيين:

المبدأ الأول: وهو التدرج الرئاسى حيث يتطلب الأمر أن يكون لكل وحدة رئيس يخضع فى نفس الوقت لرئيس أعلى حتى يصل إلى أعلى مستوى فى التنظيم الهرمى وفى كل مستوى من هذه المستويات يمارس كل رئيس سلطة الرقابة والإشراف والتوجيه والتنسيق ويقتضى هذا المبدأ بطبيعة الحال الأخذ بمبدأ الطاعة للرئيس، وتزويده بسلطة الثواب والعقاب لإحكام الرقابة(١).

المبدأ الثانى: وهو وحدة القيادة والأمر ويعنى هذا المبدأ ألا يكوم هناك أكثر من رئيس واحد فى المنظومة يملك سلطة إصدار الأوامر والتعليمات،

---

(١) وبغض النظر عن كل ما قيل من الطاعة فإن المقصود بها هنا هى الطاعة الرئاسية فى الجهاز الإدارى وهى طاعة متبصرة مستنيرة وليست طاعة عمياء.. للمزيد من ذلك يراجع د. سليمان الطماوى، مبادئ القانون الإدارى المصرى والعربى ص ١٠٠ وما بعدها، د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإدارى المصرى، مرجع سابق ص ٢٨١ وما بعدها.

وبالرغم من أهمية هذا المبدأ إلا أنه قد واجه انتقادا حادا حيث يقصر السلطة فى شخص واحد ويضعف من قدرة الآخرين فى اتخاذ القرار ولو كان مصيريا.

ومن الناحية القانونية: فإن مقتضيات البناء الرئاسى وما يمنحه للسلطات الرئاسية من اختصاصات عديدة تكون فى مجموعها تكاملاً إدارياً يعتبر أداة ناجحة إلى حد كبير لمراعاة سلامة التطبيق القانونى، خاصة وان السلطات الرئاسية يقع عليها عبء تنفيذ القانون(١).

٢. سمات الرقابة الرئاسية:

تتميز الرقابة الإدارية بخصائص معينة، منها: أنها رقابة إدارية مركزية وأنها مفترضة وشاملة:

١. فمن حيث إنها رقابة إدارية:

فإن ذلك مستمد من القائمين عليها والسلطات المخولة لهم سواء كانت سلطات رئاسية مركزية أو سلطات رئاسية محلية فهى نابعة أساسا من أعضاء الهيكل الوظيفى لتلك الوحدات.

والرقابة الإدارية تختلف بذلك عن الرقابة القضائية اختلافا شكليا من حيث القائمين بها وهى تختلف أيضا اختلافا موضوعيا من حيث موضوع الرقابة وموضوع العمل القضائى كما تختلف فى وسيلة إعمال الرقابة وما تنتهى إليه من نتائج وتوصيات وليست أحكاما. والرقابة الإدارية تختلف كذلك شكلا وموضوعا عن الرقابة التشريعية.

٢. الرقابة الإدارية رقابة مفترضة:

وافتراض الرقابة الرئاسية يأتى من أنها مستمدة أساسا من القانون وتطبق بقوة القانون ولا خيار للرئيس الإدارى فى إعمالها، ولا إغفالها(٢)؛

---

(١) د. احمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة مرجع سابق ص ١٠٢.

(٢) د. بكر القبانى، الرقابة الإدارية مرجع سابق.

فتقارير الكفاية، وهى إحدى أساليب الرقابة الرئاسية، تختص السلطة الإدارية بوضعها واعتمادها فى ضوء النصوص القانونية التى تفرض ذلك.

٣. الرقابة الرئاسية رقابة شاملة:

وشمولية الرقابة الرئاسية تعنى أنها تمتد لكافة الأعمال والتصرفات، وليس هذا فحسب؛ فهى تمتد فى نطاق التصرف والعمل الواحد إلى كافة المراحل والإجراءات التى يمر بها كل منهما حتى تتوافر له مقومات الصحة والسلامة وبالإضافة إلى ذلك فإنها تشتمل على المشروعية والملاءمة(١).

كانت تلك مقدمة عن الرقابة الرئاسية أوضحنا فيها دواعى الرقابة الرئاسية وسماتها ثم نبين فيما يلى تلك الرقابة فى مصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية:

أ- الرقابة الرئاسية فى مصر:

اختلفت مدارج السلطة الرئاسية فى مصر تبعا لتدرج بناء الهيكل التنظيمى فى الدولة فقد جرى المشرع المصرى على تقسيم الوحدات الإدارية إلى ثلاث مراتب مختلفة(٢). وتقسم السلطات الرئاسية تبعا لهذا التقسيم(٣).

فجعل على رأس كل وحدة سلطة رئاسية تتولى أمر الرقابة بالنسبة

---

(١) د. حسن محمد عواضه – السلطة الرئاسية – دراسة مقارنة ١٩٧٥ ص ٤٧.

(٢) يراجع فى ذلك نص المادة الثانية من نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والتى تنص على إنه يقصد بالوحدة:

١. الوزارة والأجهزة والمصالح ذات الموازنات الخاصة.
٢. الهيئات العامة.
٣. وحدات الحكم المحلى.

(٣) ويراجع كذلك نص الفقرة الثانية من المادة الثانية والتى تنص على أنه يقصد بالسلطة المختصة:

١- الوزير بالنسبة للوزارات.
٢- رئيس مجلس إدارة الهيئات العامة.
٣- المحافظين بالنسبة لوحدات الحكم المحلى.

للوحدات التابعة لها بدءا من الوزير بالنسبة للوزارة، ورئيس مجلس إدارة الهيئة بالنسبة للهيئات العامة، والمحافظة بالنسبة للمحافظ، ثم تبدأ الرقابة الرئاسية فى الاتساع تبعا لاتساع قاعدة الهرم التنظيمى وتنحسر فى قمته، وتقتصر على المسائل الجوهرية الهامة على أن يعهد بباقى الأمور إلى أشخاص آخرين عن طريق التفويض، الأمر الذى يقتضى منا أن نلقى الضوء على بعض الجوانب الفنية للتفويض فى مصر.

وقد نظمت أحكام التفويض فى مصر بالقانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٧٦ حيث أجاز هذا القانون لرئيس الجمهورية أن يعهد ببعض الاختصاصات إلى نوابه أو لرئيس مجلس الوزراء أو نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء والمحافظين أو نوابهم، وهكذا الأمر بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء والمحافظين.

ويهمنا فى هذا المقام بيان أن التفويض لا يكون إلا فى الاختصاصات الأصلية، ولذلك فإنه لا يجوز التفويض فى الاختصاصات المفوض فيها(١):

- خضوع المفوض للرقابة الرئاسية فيما يصدر عنه من تصرفات وما يتخذه من إجراءات.
- أنه يجوز للمفوض إلغاء التفويض أو الانتقاص منه.
- أن التفويض لا يكون إلا جزئيا وأنه يجوز التفويض فى السلطة بتمامها.
- عدم جواز التفويض فى الاختصاصات التى أوكلها القانون إلى شخص معين بذاته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك(٢).

وفى النهاية فإن نظام الوظيفة فى مصر قد عرف فكرة الرقابة الرئاسية منذ أول قانون منظم لها عام ١٩٥١ والقوانين المتعاقبة وآخرها

---

(١) يراجع فى ذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة ٢٠/ ٥ /١٩٨٧، وكذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة ١٩٨٧/١١/١١.

(٢) يراجع فى ذلك إفتاء الجمعية بجلسة ١٩/ ٣ /١٩٨٦.

القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، وحدد وسائلها فى الإشراف والتفتيش وتقييم الأداء والمتابعة وسلطة الثواب والعقاب.

ب – الرقابة الرئاسية فى فرنسا:

من السمات العامة التى يأخذ بها نظام الوظيفة العامة فى فرنسا أنه يأخذ بالطابع الهرمى فى الرئاسة وقد ظهر ذلك بوضوح فى علاقة التبعية بين الرئيس والمرءوس، إلا أن هذه التبعية قد أصبحت بعد ذلك تبعية مخففة تضمنت حدود اختصاصات الرؤساء وضمانات الموظفين[١].

ومن سمات التدرج الهرمى فى الوظيفة أن يخضع المرءوس للرئيس ويلتزم بأمره، وتغليب إرادة الرئيس فى كل ما يتعلق بشئون المرفق على إرادة مرءوسيه وتخويله مجموعة من الاختصاصات والصلاحيات منها سلطته فى توقيع الجزاءات التأديبية وقد اعتبرها plantey فرعا من السلطة التأديبية لا يمكن تفويضها أو التنازل عنها إلا بموجـــب نص صريح وثابت[٢].

وللرئيس إلغاء القرار الصادر من المرءوس، وقد يكتفى بالنسبة لبعض قرارات مرءوسيه بإيقافها، أى إرجاء تنفيذها مؤقتا مع بقائهـــا قائمة[٣].

بيد أن هذه السلطة قد بدأت فى الاضمحلال وذلك بسبب زيادة الصراع بين مضمون السلطة الرئاسية وزيادة الوعى الديمقراطى الذى أخذ يستشرى فى نفوس الفرنسيين. وبدأت مظاهر هذا الاضمحلال فى التزام الرئيس بقواعد القانون فيما يصدره من قرارات، بعد أن كان ذلك التزام الرئيس بقواعد القانون فيما يصدره من قرارات بعد أن كان ذلك أمرا تقديرياً[٤].

---

(١) د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظـــام الفرنـــسى، دار النهضة العربية ص٣٣: ١١٣.

(٢) د. حسن محمد عواضه، مرجع سابق ص ٨٥ وقد أشار إلي :
Plantey La function publique 1945 paris

(3) Ducroq، Cours de droit Adm 7en paris
والإشارة الدكتور / عيد مسعود، مرجع سابق ص ٣٥٠

(٤) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٤٧.

كما ظهر ذلك أيضاً من انكماش المجلس الأعلى للوظيفة العامة حيث كانت عضوية هذا المجلس فى ظل العمل بقانون سنة ١٩٤٦(١) قاصرة على ممثلين غير معينين بوظائف عامة حتى يتمكنوا من الدفاع عن مصالح الدولة تجاه نقابات العمال.

إلا أنه فى ظل العمل بقانون الوظيفة العامة الصادر عام ١٩٥٩ أصبح هؤلاء الممثلون يعينون بحكم وظائفهم برئاسة رئيس مجلس الوزراء أو من يفوضه بالإضافة لعدد من ممثلى النقابات مساو لممثلى الإدارة.

كما تجلى اضمحلال السلطة الرئاسية جليا من تشكيل اللجان الفنية المتساوية، حيث كانت مهمة تلك اللجان الدفاع عن مصالح الإدارة فى ظل العمل بالقانون الصادر عام ١٩٤٦، إلا إنه فى ظل العمل بالقانون ٥٩-٢٤٤ الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ فإن المشرع الفرنسى قد التزم الصمت فيما يتعلق بتشكيلها واختصاصاتها واكتفى بتقرير وجودها فقط.

واستمر الأمر كذلك إلى أن صدر أمر ١٤ فبراير ١٩٥٩ وأصبح عرض أى موضوع على تلك اللجان أمرا جوازياً يقدره الوزير وأصبح اختصاص تلك اللجان أمراً جوازياً(٢).

ونخلص مما تقدم إلى أن قانون الوظيفة العامة الصادر عام ١٩٥٩ قد شهد تقليص وتحجيم لدور السلطة الرئاسية حتى فى الفترات التى أبقى عليها،ومع ذلك فإنها مازالت حقيقة قائمة.

---

(١) ونجدر الإشارة إلى أن القوانين التى تحكم الوظيفة العامة فى فرنسا هى القانون الصادر عام ١٩٤٦، ثم القانون رقم ٥٩-٢٤٤ الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ وصدرت لوائح تنفيذية منها المرسوم المؤرخ فى ١٩٥٦/٣/١٤ والمرسوم رقم ٣١٧ الصادر فى ١٤ فبراير ١٩٥٩.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها فى ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف عام ١٩٦٧ ص ٥٢٩.

ج – الرقابة الرئاسية فى الولايات المتحدة:

لعل المتتبع لتطور فكرة الوظيفة العامة فى الولايات المتحدة الأمريكية يجد أنها تفتقد المقومات الرئيسة لاعتبارها مهنة يعتمد عليها، إذ تتصف بطبيعة الحال بأنها مؤقتة وأن أقصى مدة يمكثها الموظف فى وظيفته هى مدة بقاء رئيس الجمهورية، ثم ما يلبث كل شيء أن يعود إلى ما كان عليه بعد انتهاء فترة الرئاسة، لذا نجد من الأمريكيين من يعترفون بأن الوظيفة العامة هى غنيمة الحزب المنتصر فى الانتخابات وبدأ ذلك منذ عهد الرئيس الأمريكى jackson وكان يقتصر توليها على أنصار الرئيس المنتصر فى الانتخابات(١).

لذا يرى بعض الفقهاء الأمريكيين أن تحويل الوظيفة العامة إلى مهنةيتطلب شرطين(٢):

<u>الأول</u>: ضرورة وضع نظام كامل للوظائف العامة.

<u>الثانى</u>: أن يتضمن هذا النظام ضمانات ومزايا ترغب الأشخاص الأكفاء فى تولى الوظائف العامة وتضمن بقاءهم فيها أسوة بالنظام المعمول به فى فرنسا. ومع ذلك فإن الغالبية العظمى قد انتهت إلى عدم ملاءمة نظام الوظيفة العامة للعقلية الأمريكية لما تتسم به من جمود وبدت الحاجة ملحة للإصلاح حيث تكونت جمعية وطنية للخدمة المدنية. The National Civil Service Reform League

---

(١) كتيب إجراءات التفتيش الصادر في يناير ١٩٤٧ برقم ١، ١٠١ وكذا الكتيب رقم ١، ٩٠١ الصادر في إبريل ١٩٤٨ برنامج تفتيش الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص١١.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها، مرجع سابق ص ٥٥ وذلك نقلاً عن:

Personnel Administration in Government By Norman.J.Powell 1954.P.75

Gerard Comic: La Fonction Publique aux Etats Unis.P.27-18

وبدأت على أثره ظهور قواعد الترتيب والتوصيف وتقسيم الوظائف وتشكلت ملامح الرقابة الرئاسية، ويبدو لأول وهلة أن الأمريكيين لم يقتنعوا تماما بفكرة الرقابة الرئاسية استناداً إلى أن النظام الوظيفى يقوم أساسا على سند من المشروعية الدستورية وأن الولاء والخضوع للدستور والقانون أهم من الخضوع للرئيس، ولكنهم ومع ذلك يسلمون بوجود تلك الرقابة باعتبارها إحدى النتائج التى تترتب على تطبيق مبدأ المشروعية وباعتبارها ناتجة من خضوع الموظفين للدستور والقانون لا لكونها إحدى عناصر النظام الوظيفى(١).

وإذا كانت سلطات واختصاصات رئيس الجمهورية فى النظام الأمريكى من الاتساع بحيث تطغى على سلطات الحكومة إلا أنه يمارس تلك السلطات والاختصاصات من خلالهم، وقد جرى العمل على اختيار أعضاء الحكومة من بين رجال الأعمال، أو من رجال الإدارة غالباً يكونون من أعضاء الحزب المنتصر فى الانتخابات(٢).

وبالتالى فإن لرئيس الجمهورية حق الإشراف عليهم وأن يعفيهم من مناصبهم وهم مسئولون أمامه، وللكونجرس كذلك الحق فى دعوتهم للحضور إليه لمساءلتهم. فإذا انتهى الأمر إلى اهتزاز الثقة بهم فإن ذلك قد يؤدى إلى أن يقدم الوزير استقالته(٣).

ثانيا: الرقابة الوصائية:

ويطلق عليها البعض رقابة الوصاية الإدارية(٤). وقد اختلفت وجهة نظر الفقهاء فى تحديد مفهوم الوصاية الإدارية ولم يكن ذلك لقصور منهم

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها، مرجع سابق ص ٥٧.

(2) Andre Tune Comment in at Gouvernment Les Etats Unis
والمرجع للدكتور مهنا.

(٣) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية، المرجع السابق ص ٦٥ وما بعدها.

(٤) د. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، مرجع سابق ص ٥٣.

وإنما كان مرجعه تطور نظم الإدارة وما ترتب عليه من تراجع بعض التعاريف عن مسايرة ذلك التطور، وقد عرفها فالين بأنها مجموع الرقابات التى تمارس فى مواجهة شخص معنوى أو أعضائه بواسطة عمال السلطة المركزية، أو بواسطة شخصية لامركزية أحيانا على أن تكون هذه الشخصية أكثر اتساعاً من الشخصية المشمولة بالرقابة(١).

ونظراً لقصور هذا التعريف من حيث عدم بيان وسائل الوصاية الإدارية وجوب استنادها لنصوص قانونية لذلك فقد عرفها البعض الآخر بأنها رقابة المشروعية أو رقابة الملاءمة التى تمارس على الأعمال القانونية الصادرة عن جهات لا مركزية بواسطة جهة تتمتع بسلطة التصديق أو الإلغاء أو الوقف لبعض أعمال الجهات المذكورة فضلاً عن تمتعها بسلطة الحلول محل هذه الجهة(٢).

وإذا كان هذا من أفضل ما ذكر فى هذا الشأن لاستجماع كافة عناصر الوصاية من حيث بيان طبيعتها وأطرافها إلا إنه ركز على رقابة الأعمال دون الأشخاص كما أنه ركز على رقابة الأعمال القانونية دون ما عداها من أعمال الإدارة الأخرى.

وعلى ذلك يمكن تعريف الرقابة الوصائية بأنها "رقابة المشروعية أو الملاءمة على تصرفات الجهات اللامركزية إقليمية أو مرفقيه بواسطة جهات مركزية بما لها من سلطة لرقابة الأشخاص والأعمال.

---

(١) أخذ التعريف من مؤلف د. بكر القبانى، الإدارة العامة، الجزء الثانى، دار النهضة العربية ٦٨، ٧٦.

(٢) الدكتور / بكر القبانى، الإدارة العامة، مرجع سابق ص ٧٩.
وقد ذهب الدكتور / عبد الرزاق السنهورى فى مؤلفه الوسيط فى شرح القانون المدنى – النظرية العامة فى الأهلية ص ٣٤٢ إلى أن نظام الوصاية استُعير من القانون المدنى ويعنى قيد شخص كامل الأهلية يتولى أعمال شخص ناقص الأهلية ويتصرف نيابة عنه.

وإذا كان معنى الوصاية المدنية يعبر عن دلالتها الحقيقية إلا أن معناها فى القانون الإدارى يعبر عن أصلها تماماً حيث أصبح واضح الدلالة على نوع محدد من الرقابة الوصائية.

ومن مجمل كل ذلك فإن الوصاية الإدارية تهدف إلى:

١. التحقق من مشروعية تصرفات الوحدات المحلية ومدى خضوعها لمبدأ الشرعية.
٢. أن الصفة الرقابية للوصاية الإدارية لا تكون إلا بنص إعمالاً لقاعدة أنه لا وصاية إلا بنص(١) ولا رقابة وصائية فيما يجاوز حدود النص(٢) والرقابة الوصائية تمتد من حيث مجالها لكافة الوحدات اللامركزية محلية أو مرفقية، وفى مجال اللامركزية المحلية تختلف تلــك الرقابة من دولة إلى أخرى تبعاً لاختلاف النظم المعمول بها فى تلك الدول وهو ما سوف نتناوله فى النظام المصرى والنظام الفرنسى والنظام الأمريكى.

أ- نظم الرقابة الوصائية فى جمهورية مصر العربية:

والملاحظ أن تقسيم جمهورية مصر العربية إلى وحدات إدارية تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية وهى المحافظات والمراكز والمدن والقرى والأحياء كما ورد بالمادة ١٧٥ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٣، وقانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته ترتب على كل هذا أنه من الضرورى بمكان التعرض لما يتصل بموضوع الدراسة حول علاقة تلك الوحدات ومنها:

١. استقلال وحدات الإدارة المحلية عن التنظيمات الشعبية(٣).
٢. الفصل بين المجالس الشعبية المحلية والسلطات اللامركزية(٤).

---

(١) د. بكر القبانى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٧٩.
(٢) د. أحمد السيد عوضين – مرجع سابق ص ٢٢٠.
(٣) الدكتور / سليمان الطماوى، شرح نظام الحكم المحلى، مرجع سابق ص ٣٨.
(٤) د. سليمان الطماوى، المرجع السابق ص٣٨.

وتتسلسل الرقابة بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية بدءاً من:

١. رئيس الجمهورية وما أنبط به من اختصاص بإنشاء المحافظات أو إلغائها وإنشاء أقاليم اقتصادية تضم كل منها مجموعة من المحافظات وكذا تعيين المحافظات ونوابهم وإعفائهم من مناصبهم[١].
٢. المجلس الأعلى للإدارة المحلية[٢] برئاسة رئيس الوزراء أو من ينيبه ويتولى النظر فى كل ما يتعلق بنظم الإدارة المحلية من حيث دعمه وتطويره واقتراح القوانين واللوائح والقرارات ذات التأثير على المجتمع المحلى.
٣. رئيس مجلس الوزراء[٣] وله حق إنشاء المراكز والمدن والأحياء وكذا زيادة الرسوم وله كذلك أن يتخذ أى إجراء أو أن يقوم بأى عمل يتعين على أى من المجالس الشعبية القيام به وذلك لإحكام الرقابة على أعمال الوحدات المحلية.
٤. المحافظ فقد تكلفت المواد من ٢٦ حتى ٢٩ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ببيان اختصاصات المحافظ بالنسبة للوحدات المحلية والمرافق القومية وفروع الوزارات وعمالها.
٥. المجلس التنفيذى للمحافظة وقد حددت المادة ٣٣ من ذات القانون اختصاصات المجلس.
٦. كما تتولى المجالس الشعبية لكل من المحافظة والمركز والمدينة والحى والقرية رقابة سلطات الإدارة المحلية ولها فى سبيل ذلك حق السؤال وحق

---

(١) يراجع فى ذلك نص الفقرة(أ) من المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمادة السابقة منه والمادة ٢٥ كذلك.

(٢) يراجع فى ذلك المادة الثانية من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمادة الرابعة من ذات القانون.

(٣) يراجع فى ذلك الفقرة(ب) من المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمادة الرابعة فقرة(٢) من القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

طلب الإحاطة وقد ألغى حق الاستجواب بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

ومن تحليل ما سبق فإن المحافظ يمارس صور الرقابة الوصائية منها:

- أن المحافظ ممثل عن السلطة التنفيذية فى المحافظة ومفوضاً عن الوزراء فى اختصاصاتهم فى نطاق المحافظة(١) له سلطتا الاعتماد والتصديق.
- وللمحافظ باعتباره رئيساً لجميع العاملين بالمحافظة(٢) له سلطة إصدار القرارات الإدارية وله كذلك سلطة إلغاء ما يصدر عن رؤساء المصالح من قرارات.
- للمحافظ كذلك سلطة الاعتراض على قرارات المجالس الشعبية المحلية وذلك طبقاً للمادة ١٣٢ فى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٥.
- وللمحافظ طبقاً للمادة ١٣٥ من القانون المشار إليه حق التفتيش على الأجهزة التنفيذية للوحدات المحلية والمرافق الخاضعة لإشرافها.
- رقابة المحافظ تمتد لتشمل من حيث النطاق رقابة الأشخاص سواء العاملين بالمحافظة أم أعضاء المجالس الشعبية المحلية كما تمتد الرقابة كذلك لأعمال هؤلاء الأشخاص.

ب- فى النظام الفرنسى:

تميز نظام الإدارة المحلية الفرنسى الصادر عام ١٩٨٢ بوجود هيكل تنظيمى ثابت تقوم عليه الإدارة المحلية يتمثل فى:

- أن الخلية الأساسية فى هذا النظام تتمثل فى الكومين le commun وهو

---

(١) يراجع فى ذلك نص المادة ٢٦ من قانون الإدارة المحلية والتى تقضى بأن يكون المحافظ ممثلاً للسلطة التنفيذية بالمحافظة وكذا نص المادة ٢٩ من ذات القانون التى تقضى بأن يكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص بالإدارة المحلية ووزير المالية.

(٢) وهو ما تقضى به أحكام المادة ٢٧ مكرراً /١ المضافة بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٨١ بأن يكون المحافظ رئيساً لجميع العاملين المدنيين فى الجهات التى نقلت اختصاصاتها للوحدات المحلية.

عبارة عن مساحة محدودة المعالم تضم عددا من السكان ويدير الكومين مجلس منتخب Le Conseil Municipal يرأسه العمدة Maire.

- يلى الكومين فى التنظيم، المحافظة Le Department ويدير المحافظة عضوان:

الأول: المجلس العام Conseil General ويتم اختيار أعضائه بالانتخاب المباشر.

الثانى: وهو العضو التنفيذى (المحافظ Prefet) حتى عام ١٩٨٢ حيث ألغى هذا اللقب وحل محله مفوض الحكومة Delegue Du Government وأصبح دوره قاصراً على رعاية المصالح التابعة للسلطة المركزية وأصبح المجلس العام للمحافظة صاحب الحق فى إصدار القرارات بالنسبة لباقى الوحدات المحلية.

- وأخيراً يأتى ما يعرف بالمنطقة Le Region وهو تجمع يضم عددا من المحافظات المجاورة ويكون هدفها الأساسى الارتقاء بالنواحى الاقتصادية والاجتماعية والصحية والثقافية والعلمية للمنطقة وعلاج كافة مشاكل العمران الاقليمى، مع عدم التدخل فى الشئون التى تختص بها مجالس المحافظات أو الكومين[١].

يتضح مما تقدم أن الأوضاع الجديدة التى استحدثها قانون ١٩٨٢ تعتبر انقلابا على الرقابة الوصائية التى تمارسها السلطة المركزية على الهيئات المحلية[٢] وقد حرص ذلك القانون على النص صراحة على إلغاء الوصاية[٣].

ومع ذلك فإن من الفقهاء من يرى أن الإلغاء قد انصب فقط على

---

(1) Francais Luchaire Et Yves Luchaire: Le Droit De La Decentralisation، 1983 Themis.

والمرجع وردت الإشارة إليه فى مؤلف د.أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة، مرجع سابق ص٢١٠.

(٢) د.أحمد السيد عوضين حجازى، الرقابة الذاتية للإدارة مرجع سابق ص ٢١٠.

(3) Rivero: Droit Administratif, 1983. P.422

الاصطلاح Tutelle لأن القانون قد احتفظ للسلطة المركزية بحق الرقابة والتى لا يمكن أن توصف بأنها وصايته Controle De Tutelle بالقارنة بالرقابة الرئاسية(١).

ولعل أبرز ما أتى به القانون الجديد كذلك هو إلغاء الرقابة السابقة واقتصار مهمة السلطة المركزية على الرقابة اللاحقة A Posteriore ومن ثم فهى تتناول:

١. ما تتخذه الهيئات المحلية من قرارات.

٢. ما تبرمه تلك الهيئات من عقود بكافة أنواعها.

ويتولى القيام بهذه الرقابة كل من المجالس المحلية – العمدة والغرفة الإقليمية للمحاسبات.

ج – الرقابة الوصائية فى النظام الأمريكى:

تأصل الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الأمريكية قبل نشأة الولايات فعرفت فى البداية المستعمرة Touns ثم أنشئت المقاطعات Counties(٢). وقد قسمت هذه المقاطعات إلى وحدات حضرية(مدن) Cities Towns ووحدات ريفية (قرى)Townships وبزيادة النمو الحضرى ظهرت البلديات Municipalities واستمر هذا الحال حتى عام ١٩١٨(٣) حيث بدأ الحكم المحلى فى الولايات المتحدة الأمريكية فى التبلور حيث قسمت الوحدات إلى:

١– الولايات ٢. المقاطعات ٣. القرى

١– مناطق ذات خدمات خاصة وهى وحدات تختص بأداء خدمات مثل التعليم والصحة(٤) ويتفاوت عدد المقاطعات من ولاية لأخرى مابين ثلاث مقاطعات

---

(١) د.أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة مرجع سابق ص ٢١٠ وما بعدها.

(2) Johan F. sly. Town Government in Massachusetts Harvard University Press 1930 Chap(1)

(3) Thomas Flinn- Local Government And Politics.

(4) William Anderson. The Units Of Local Government In The U.S.A Public Administration Service No 83 Chicago

فى ولاية(دى لاورو) ٢٤ مقاطعة فى ولاية تكساس، ويتفاوت أيضاً عدد السكان تبعاً لذلك[1] والملاحظ أن النظام الأمريكى قد اقتبس معظم أحكامه من النظام الإنجليزى[2] تأثراً بالحقبة التى استعمر فيها الإنجليز أمريكا وبالنسبة لعلاقات السلطات المركزية بحكومة الولاية فإن تلك السلطة تعتبر بمثابة السلطة الوصائية بالنسبة للمحليات الواقعة داخل نطاق الولاية وتستمد حكومة الولاية سلطاتها من دستور الولاية وقوانينها.

وبالرغم من وجود هذه العلاقة بين السلطات وحكومة الولاية فإن ذلك لم يمنع قيام السلطة المركزية بممارسة كافة صور الرقابة المعروفة تشريعياً وقضائياً وإدارياً[3].

ونظراً لخروج كل من الرقابتين التشريعية والقضائية عن نطاق تلك الدراسة فسوف نقصر الدراسة على الرقابة الإدارية فقط.

الرقابة الإدارية لحكومة الولاية:-

لم تقتصر الرقابة الإدارية لحكومة الولاية على الأموال والأعمال فقط وإنما امتدت لرقابة الأشخاص أيضاً وذلك على النحو التالى:

أ- الرقابة على الأشخاص:

وتتمثل تلك الرقابة فيما تمارسه حكومة الولاية على أعضاء السلطة المحلية وأعضاء مجالسها. ومعروف أن النظام الأمريكى لاختيار أعضاء مجالس المحليات يقوم على الانتخاب ومن هنا فقد استقر العمل على عدم وجود رقابة على أعضاء تلك المجالس فلا هى تملك حل المجلس أو إيقافه أو

---

(1) Mobel Walker-Local Texation In U.S.A Local Finance May. 1973 Vol. 2 N. 3 P.3

(٢) موسوعة الحكم المحلى، النظم المقارنة، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، الجزء الثانى ص ١١٩.

(٣) موسوعة الحكم المحلى، النظم المقارنة، قسم الولايات المتحدة الأمريكية- مرجع سابق ص ١٢٥.

إبطال العضوية أو تعيين أى عضو فيه[1].

ب-الرقابة على أعمال السلطات المحلية:

وتمتد الرقابة على الأعمال لتشمل:

١. تعليق تنفيذ الأعمال على شرط مراجعة السلطات المركزية المختصة وفى بعض الولايات يشترط أن تكون الرقابة مسبقة.

٢. ينبغى تزويد حكومة الولاية بكافة البيانات اللازمة عن الإدارات المحلية مثل التعليم والصحة والبوليس والإدارة المالية وذلك عن طريق تقارير دورية إليها مباشرة لتلافى أوجه القصور أولاً بأول.

٣. ولحكومة الولاية التفتيش على السلطات المحلية لمراعاة الالتزام بالمعايير المقننة لضمان مستوى معين بالنسبة للخدمات التى تقدم[2].

٤. ولحكومة الولاية إذا ما تبين لها قصور أن تضطلع مؤقتاً بإدارة الخدمات وكذا فى حالة عجز السلطات المحلية عن إدارة الخدمات أو إذا كانت تديرها بشىء من الفتور.

ج – رقابة الأموال:-

وتعتبر رقابة الأموال من أهم جوانب الرقابة الإدارية حيث تمتد لكافة الأنشطة التى تمول من الموارد المالية المركزية أو الإعانات الخارجية وتتمثل تلك الرقابة فى:

- تحديد الموارد المالية التى يقرها المجلس التشريعى للولاية.
- فرض رقابة صارمة على السلطات المحلية فيما يتعلق بفرض رسوم جديدة أو ضرائب.

---

(1) Russel Moddox & Robert Fuguag، State In Local Government، New Delhi Van Nostrand C. O- 1950- P.512

(٢) د. مصطفى أحمد فهمى، العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها فى الأنظمة المقارنة، قسم الولايات المتحدة الأمريكية، بحث، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد٧٠- ص ٧٠ وما بعدها.

- تقييد حرية السلطات المحلية فيما يتعلق بالاقتراض وتحديد أغراض الاقتراض مسبقاً وعدم جواز تعديل الغرض من القرض.

الغصن الثانى

الرقابة الخارجية

والرقابة الخارجية هى عملية الفحص الفنى المحايد من طرف خارج التنظيم الإدارية بغرض التحقق من سلامة التصرفات ومدى الكفاءة فى تحقيق الأهداف(١).

ويضيف البعض أن الرقابة الخارجية هى تلك الرقابة التى تتولاها أجهزة مستقلة تماماً عن الوحدات الخاضعة للرقابة بحيث تستهدف التأكد من مدى تحقيق تلك الوحدات لمسئوليتها ولاستخدام الأمثل للقوى العاملة(٢).

وتقوم الرقابة الخارجية على فكرة التوازن بين مبدأ استقلال الوحدة وتمتعها بالشخصية المعنوية ومبدأ تبعيتها للدولة وما يتطلبه ذلك من ضرورة إخضاعها لرقابة خارجية محايدة هدفها الصالح العام(٣).

وكما سبق القول فإن المعيار الذى يتخذ أساساً للتمييز بين الرقابة الداخلية والخارجية هو مكانة الجهة أو السلطة التى تتولى عملية الرقابة بالنسبة للجهة الخاضعة لها وما إذا كانت تابعة لها من عدمه(٤).

ويتولى مباشرة الرقابة الخارجية هيئات أو أجهزة مستقلة تماماً عن الجهات الخاضعة للرقابة(٥).

ويباشر الرقابة فى كل من مصر وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية

---

(١) أ / محمود أدهم إبراهيم – بحث سابق ص ٤٩.

(٢) د. عبد السلام بدوى، الرقابة على المؤسسات العامة مكتبة الانجلو المصرية ص ٤٦٠.

(٣) قطب إبراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة ١٩٨٧ ص ٢٠٣.

(٤) قطب إبراهيم محمد، المرجع السابق ص ٣٠٨.

(٥) د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة الإنتاجية ١٩٧١ ص ٢٦٩.

هيئات وأجهزة مستقلة .

الفرع الثالث

أنواع الرقابة من حيث وقت ممارستها

تقديم وتقسيم:

يعتبر المعيار المعول عليه فى هذا النوع من أنواع الرقابة هو معيار الوقت أو الزمن الذى يتم ممارسة الرقابة فيه ويجمع الفقهاء على تقسيم الرقابة من حيث وقت ممارستها إلى رقابة سابقة ورقابة لاحقة(١). ومن الفقهاء من يضيف لهذين النوعين نوعاً ثالثاً يسمى بالرقابة المستمرة(٢). ولمزيد من الإيضاح نتناول كل نوع من الأنواع فى غصن مستقل.

الغصن الأول: الرقابة السابقة Le controle a prairie

وهى التى تمارس حيال موضوع القرار أو الإجراء قبل أن يستكمل مقومات إصداره وبذلك تعتبر الرقابة السابقة مرحلة يمر بها القرار قبل أن يصبح نافذا وقابلا للتنفيذ(٣). وتفترض الرقابة السابقة تمتع جهة الرقابة بسلطة الموافقة السابقة على أعمال جهة الإدارة وأهم مثال لها الرقابة المالية قبل الصرف ويستلزم هذا الأمر حصول حوار دائم بين الجهتين جهة الرقابة والجهة التى تقوم بالصرف والميزة الأساسية لهذه الرقابة تجنب الأخطاء قبل وقوعها(٤). وغالباً ما ترتبط فكرة الرقابة السابقة بالوصاية الإدارية حيث يبدو فيها الرقيب كممثل لسلطة الوصاية لذا فهى تعد بمثابة مشاركة للإدارة فى تصرفاتها ويكون إجازة التصرف بمثابة التصديق عليه.

ويعاب على الرقابة السابقة أنها تعتبر تدخلا من جانب جهة الرقابة بما

---

(١) د. السيد خليل هيكل، المرجع السابق ص ١٣٩.

(٢) الأستاذ/ محمود أدهم، المبحث السابق ص٥١.

(٣) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٢٦٥.

(٤) د. بكر القبانى– الوسيط فى الإدارة العامة طبعة أولى ١٩٨٠، دار النهضة العربية ص ١٨٥.

يؤدى إلى بطء الإجراءات وإصابة الوحدة بالجمود – كما أنها تذهب بالفائدة من الاعتراف للوحدة بالشخصية المعنوية وتحيلها لهيئة فنية لا تملك إلا الاقتراح دون التنفيذ ولكن الرد على كل هذه المساوئ سهل ويسير يتمثل فى أن الوقاية خير من العلاج[١].

الغصن الثانى: الرقابة اللاحقة Post Controle

تنصب الرقابة اللاحقة على ما صدر فعلاً من تصرفات الإدارة القانونية وأعمالها المادية. ولهذه الرقابة صور عديدة تختلف باختلاف وقت وأسلوب ممارستها فيمكن أن تتم بأسلوب التفتيش الذى يتناول الفحص على الطبيعة وإعادة دراسة الأوضاع للوقوف على ما شابها من أخطاء أو تقصير ويمكن أن تتم بأسلوب المراجعة لمستندات الوحدة[٢]. وبهذا فإن الرقابة اللاحقة ترد على ما تم إنجازه فعلا من أعمال[٣]. وفى ظل هذه الرقابة يحتفظ جهاز الإدارة فى الوحدة المشمولة بالرقابة باستقلاله حيث إن قراراته غير موقوفة ولا مشروطة كما هو الحال فى الرقابة السابقة كما تتيح تلك الرقابة للإدارة أن تتصرف بكامل حريتها لما فيها من فصل بين جهة الإدارة وجهة الرقابة[٤].

إلا أن أهم ما يؤخذ على الرقابة اللاحقة أنها تتم بعد أن يكون التصرف قد اكتملت له أسباب وجوده ومقومات بنيانه وتكون تلك التصرفات قد استقرت بما يجعل من المستحيل فى بعض الحالات إصلاح ما شاب تصرفها من عيوب ولا يكون لجهة الرقابة إلا طلب التحقيق والمساءلة فى مثل هذه الحالات.

ويضيف البعض إلى هذين النوعين من الرقابة نوعاً ثالثاً، وهو الرقابة المستمرة وهى التى تتم على مدار العام ويصلح هذا النوع بالنسبة للوحدات

---

(١) د. السيد خليل هيكل، الرقابة على المؤسسات العامة المرجع السابق ص١٤٠.
(٢) د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الذاتية للإدارة مرجع سابق ص٤١.
(٣) د. بكر القبانى، الوسيط الإدارة العامة مرجع سابق ص ١٥٧.
(٤) د. السيد خليل هيكل، المرجع السابق ص١٤٢.

كبيرة الحجم حيث يتعذر إتمام عملية الرقابة وتقديم تقرير عنها فى المواعيد المقررة(١).

كما يتفق هذا النوع من الرقابة فى العمليات المستمرة والتى تتمثل غالبيتها فى التنفيذ لكافة عقود الإدارة بدءاً من طرح العملية حتى إتمام التنفيذ.

ويتفق هذا النوع أيضاً فيما يتعلق بالقرارات الصادرة بشأن المخالفات المالية والإدارية والتى يتطلب الأمر إبداء الرأى بشأنها خلال مواعيد معينة.

---

(١) ومن قبيل ذلك ما تنص عليه الفقرة(٢) من المادة ١٨ من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته من ضرورة إرسال نتائج التقارير الختامية لوزارة المالية خلال شهرين من تاريخ تسلم الجهاز لها.

المبحث الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية

تمهيد وتقسيم:

ما من شك فى أن أنواع الرقابة تتعدد وتتنوع طبقاً للمدخل الذى ينهجه الباحث فى دراسته وهى فى كل الأحوال لا تعدو أن تكون رقابة ذاتية داخلية أو خارجية(١) مفروضة بغض النظر عن اختلاف منظور الباحث إليها من حيث الجهة القائمة بها أو من حيث مصدر تلك الرقابة أو من تبعية المراجعين فهى فى كل الأحوال إما أن تكون:

١. رقابة داخلية Internal Control

٢. رقابة خارجية External Control

ويعد هذا التقسيم الأكثر شيوعاً وأكثرها ثباتاً واستقراراً لذلك فإن دراستنا لجهات الرقابة سوف تنطلق من هذا التقسيم فى مطلبين متتالين:

المطلب الأول: خاص بالجهات القائمة بالرقابة الإدارية الداخلية.

المطلب الثانى: خاص بالجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية.

المطلب الأول

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الداخلية

سبق تعريف الرقابة الداخلية بأنها نشاط تقييمى مستقل داخل الجهة المراد فحص وتنظيم وتقييم أعمالها(٢).

وقد ظهرت تلك الرقابة قبل ظهور الرقابة الخارجية، وبعد أن اتسعت الوحدات الإدارية وزادت أعمالها، وزاد حجم النشاط فيها وشاعت الأخطاء

---

(١) د. حسين عبد العال محمد، الرقابة الإدارية، دار الفكر الجامعى، الإسـكندرية، ٢٠٠٤ ص ١٥٠

(٢) د. عبد الفتاح الصحن، الرقابة المالية، دراسة ونقد وتحليل، ومؤسسة شباب الجامعة ١٩٧٩ ص ٧٩.

وأصبح من العسير تحديد مصدرها والمسئول عنها.

لذلك فقد اتجهت الأنظار إلى ضرورة تدعيم الرقابة الداخلية وتعظيم شأنها لعدة أسباب منها، زيادة اهتمام الإدارة العليا بمراجعة الكفاءة والفاعلية للعاملين بالوحدات الإدارية لتحقيق الاستفادة المثلى منهم ومن كل الموارد المتاحة، حيث تقوم الرقابة الداخلية بفحص وتقييم الأداء وتقديم التوصيات اللازمة(١).

وقد زادت أهميتها كذلك فى تطوير الأنظمة والهياكل الوظيفية بتلك الوحدات بما يتفق وأهدافها.

كما زادت أهميتها كذلك لما لها من عظيم الأثر فى إمداد الرقابة الخارجية بالبيانات الدقيقة والمعلومات الصحيحة بحيث يتكاملان معاً لتقديم وصف أكثر صدقاً لما يجرى بالوحدات وتساعد تلك الرقابة كذلك فى رفع مستوى الكفاية والخبرة وزيادة فاعلية المتابعة(٢).

وتختلف طرق وأشكال تلك الرقابة من دولة إلى أخرى الأمر الذى يتطلب منا التعرض لها فى النظم المقارنة وهى فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ثم مصر ولذا فقد خصصنا لدراسة تلك الجهات فرعين الأول للنظم المقارنة والثانى لما يجرى فى مصر.

الفرع الأول

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الداخلية فى النظم المقارنة

وصلت الرقابة الإدارية فى كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية مرحلة متقدمة وساعد على ذلك ثبات واستقرار النظم السياسية والاقتصادية فى هاتين الدولتين، مما كان له أكبر الأثر فى ترسيخ مفهوم الرقابة والإيمان بفاعليتها.

---

(١) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٤٨.

(٢) د. أحمد السيد عوضين حجازى، مرجع سابق ص ٤٢.

وقد بلغت الرقابة فى الولايات المتحدة الأمريكية شأناً أكبر وأعظم انطلاقاً من الإيمان بفاعليتها ووجوب احترامها وعلى كافة المستويات بدءاً من رئيس الجمهورية وانتهاء بالمواطن العادى وجدير بإشارة إلى أن هذه الرقابة قد ظهرت منذ عام ١٩٤١ كرقابة لكافة وحدات الحكومة المركزية الفيدرالية وكافة الوحدات بالولايات المختلفة وتجرى الرقابة الداخلية فى الولايات المتحدة الأمريكية وفق معايير ثابتة ومحددة تتميز بالبساطة والوضوح والفاعلية فى ذات الوقت وعن طريق جهات متخصصة(١).

وفى فرنسا نشأت تلك الرقابة فى كنف الوظيفة العامة ثم ما لبثت أن امتدت لكافة وحدات الدولة الفرنسية من الهيئات والمؤسسات العامة ووحدات الإدارة المحلية وقد عهد لمحاكم مجلس الدولة فى بادئ الأمر أمر تلك الرقابة عن طريق مندوبيها – ثم تطور الأمر بعد ذلك وعهد الرقابة للمراقب الداخلى، ولا تختلف تلك الرقابة من الوحدات المركزية أو اللامركزية وإنما تختلف تبعاً للنظام المرفقى والمصلحى.

ولإثراء الدراسة فقد خصصنا غصنين لدراسة جهات الرقابة الداخلية فى كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

الأول: للجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى فرنسا.

الثانى: للجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى الولايات المتحدة.

---

(١) راجع في ذلك: د. نصيف أسطفانيوس، قوانين الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد ١٠٤، وكذا تنظيم لجنة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية، ترجمة د. محمد عفيفي، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

الغصن الأول

الجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى فرنسا

تختلف الجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى فرنسا تبعاً لاختلاف النظام المرفقى أو المصلحى وتجدر الإشارة أولاً إلى أن الرقابة معمول بها فى كل من[1]:

١ – الدولة وجميع الوزارات وفروعها والمرافق سواء كانت مركزية أو لا مركزية.

٢ – الهيئات المحلية (البلديات والمقاطعات و أقاليم ما وراء البحار).

٣ – المؤسسات العامة ذات الطابع الإدارى أو الاجتماعى أو الثقافى كالمستشفيات والجامعات.

وبالنسبة لنظام الرقابة المحلية فقد وضع الدستور الفرنسى فى المادة ٧٢ منه قاعدة عامة وهى حرية جهات الإدارة المحلية التى تدار بواسطة مجالس منتخبة فى إطار مبدأ الشرعية وبناء عليه ألغى القانون الصادر فى ٢ مارس سنة ١٩٨٢ كافة صور ممارسة الدولة للإشراف الإدارى على وحدات الإدارة المحلية وعهد للمحاكم الإدارية والمراقب العام ممثل الدولة بالإقليم بالرقابة على الوحدات فى المحافظة جنباً إلى جنب فيما يتعلق بالنواحى المالية والإدارية، ولذلك عرف نظام الإدارة المحلية فى فرنسا نظام الفصل الجامد بين الآمر بالصرف (العمدة ورئيس الإقليم ورئيس النقابة) وبين المراقب العام غير المتفرغ وهو بحسب وظيفته غير تابع للسلطة التنفيذية ويتمتع باستقلال تام فى وظيفته ويعتبر خلال فترة تواجده بالوحدة فى حكم المنتدب خلال فترة تكليفه[2].

---

(1) Herman Finz, Teory and Partctice of Modern Government, Fifth edition, p. 750.

(٢) الرقابة على وحدات الإدارة المحلية بفرنسا، بحث مترجم، منشور بالعدد ٢٠٤٠ الصادر فى ١٦ سبتمبر ١٩٨٧، المجلة الزرقاء الصادرة عن إدارة المعلومات بوزارة الاقتصاد والمالية الفرنسية بتاريخ ١٩٨٧/٦/١٥.

ويتولى هذا المراقب مراجعة كافة التصرفات المالية والقانونية للوحدة على أن يقدم تقريراً إلى هيئة التفتيش العام التى تتولى بدورها مراجعته وعرضه على الدائرة الإقليمية للمحاسبة التابعة لمحكمة المحاسبات ومحكمة المخالفات التأديبية إن كان هناك وجه لذلك.

وبالنسبة للمرافق العامة فإن نظام الرقابة الداخلية لا يختلف بحسب مركزية المرفق أو لا مركزيته، حيث تتمثل فى الغالب فى صورة الرقابة الرئاسية(١) وقد نشأت الرقابة الرئاسية فى فرنسا فى بادئ الأمر فى كنف الوظيفة العامة، وولدت معها وبالتالى فهى تجسد رابطة التبعية للرؤساء التى تعنى الالتزام بأوامرهم وطاعتهم ولذلك فهى قديمة قدم أول تجمعات بشرية منظمة.

وأياً ما كان الاختلاف بشأن تعريف الرقابة الرئاسية فإنه من استقراء الاجتهادات الفقهية فقد دلت جميعها على عدم التوصل إلى تعريف محدد لها(٢).

وعليه فإن الرقابة الرئاسية كما سبق بيانه تقوم على تصور التنظيم الإدارى للوظيفة العامة الذى يقوم على أساس هرمى أو درجات يوزع العاملون فيه على أساس أن يقوم على قمة الهرم أو أعلى درجة فيه رئيس إدارى يتمتع بسلطة التقرير فى التركيز الإدارى، أو التفويض فى تلك السلطة فى ظل عدم التركيز، مع السماح بممارستها للمرؤوسين مع خضوعهم فى نفس الوقت لرقابة وصائية أو للرقابة الرئاسية التى تستند فى إعمال سلطاتها إلى مبدأ المشروعية وما يتمتع به الرئيس الإدارى من صلاحيات مستمدة من

---

(١) مستخلص من حكم مجلس الدولة الفرنسي:
C.E 29 Mars 1946 caisse Departement De Mourine Et Maselle

(٢) يراجع فى ذلك – د. بكر القبانى: الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٧٨، ص ٤١ وما بعدها.

القوانين واللوائح[1].

ولا تقتصر الرقابة الرئاسية على العمال فقط وإنما تمتد لأعمالهم.

ويتولى القيام بتلك الرقابة رئيس الوزراء والوزراء والرئيس العام للمرفق ومديرو المؤسسات بالنسبة للأشخاص والأعمال.

الغصن الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الداخلية فى الولايات المتحدة الأمريكية

سبق الإشارة إلى أن هذا النوع من الرقابة ظهر فى الولايات المتحدة الأمريكية بصورة منظمة فى عام ١٩٤١ عندما أنشئ معهد المراجعين الداخليين وتخصص هذا المعهد فى تدريس علم المراجعة ومنح شهادات دراسية للدارسين فيه بممارسة المهنة.

وقد تطورت هذه المهنة مرة أخرى عام ١٩٤٧ عندما ظهرت ولأول مرة معايير ومسئوليات ومهام المراجعة للرقابة الداخلية.

ونظراً لتنظيم الرقابة الداخلية واستقرارها فى الولايات المتحدة فقد أصبحت واضحة المعالم من حيث الجهات القائمة بها بالنسبة للوحدات الحكومية الفيدرالية والولايات المختلفة ويتولى ممارسة للرقابة الداخلية:

١ – الوزير على مستوى الوزارات بالنسبة لوحدات الحكومات الفيدرالية.

٢ – المدير التنفيذى لأجهزة الحكومة الأمريكية الخاصة بالأبحاث والتنمية على مستوى الحكومة الفيدرالية والولايات.

٣ – قسم التفتيش على مستوى الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة والأجهزة الحكومية.

٤ – حكام الولايات الأمريكية المختلفة.

---

(١) د. محمد أحمد الطيب هيكل: السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، دراسة مقارنة بين علم الإدارة والقانون الإداري، بدون سنة، ص٢٧ وما بعدها.

٥- قطاع المشتريات بالنسبة للوزارة والمؤسسة والهيئة والجهاز الحكومى[١].

٦- ويباشر الرئيس الأمريكى قدراً معقولاً من الرقابة على الوزارات فى حكومته.

ويمتد نطاق الرقابة الداخلية إلى مستوى الوحدات التالية:

١. كل وزارة من الوزارات المختلفة على مستوى الحكومة الفيدرالية.

٢. كل جهاز تنفيذى على مستوى الحكومة الفيدرالية وحكومة الولايات.

٣. كل مؤسسة أو هيئة عامة حكومية.

٤. الولايات والمقاطعات والبلديات.

وكالعادة فى النظام الأمريكى تجرى تلك الرقابة وفق المعايير التالية:-

١ - تحديد السلطات: والغرض منه تحديد سلطة إصدار القرار الإدارى والمالى ومن قبيل ذلك تحديد السلطات المختصة بالبيع والشراء.

٢ - الفصل بين الوظائف: ويقوم هذا المبدأ على أساس مبدأ التفويض الطبيعى للسلطات حيث إن الدستور الأمريكى مصدر تلك السلطات لذلك تعتبر السلطات مفوضة بطبيعة الحال دون تعليق ذلك على نص قانونى وهو ما يتيح فرصة أكبر لعدم التستر على المخالفات.

٣ - الوثائق والسجلات: ويتم بمقتضى ذلك المعيار تصميم وتنظيم الوثائق والسجلات الإدارية والمالية بحيث تكون موحدة على مستوى كافة الوحدات والموضوعات ومن أمثلة ذلك سجلات المعينين، والمرقبين وكذلك الأمر بالنسبة للسجلات المالية[٢].

---

(١) نصيف. أسطفانوس، برنامج تفتيش الخدمة المدنية، فى الولايات المتحدة الأمريكية، مركز البحوث الإدارية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، جامعة الدول العربية، نوفمبر تشرين الثانى ١٩٧٤ ص ١٢ وما بعدها.

(٢) المراجعة الداخلية فى الأجهزة الحكومية الاتحادية الفيدرالية بالولايات المتحدة الأمريكية، بحث مترجم، الإدارة المركزية للبحوث، الجهاز المركزى للمحاسبات.
Internal Auditing In Fedral Agencaies By The U.S general office 1974 p.4.9.16.21

٤ – الرقابة المادية: والغرض منها المحافظة على كافة مكونات الوحدة وعدم التصرف فيها أو حيازتها وتأمينها ضد المخاطر ومن قبيل ذلك الرقابة المادية لمشاريع أبحاث الفضاء.

٥ – التدقيق المستمر: ويتم هذا الإجراء من جانب قسم التفتيش بالوحدة والغرض منه تحديث البيانات والمعلومات والوقوف أولا بأول على أوجه الانحراف لمحاولة تصحيحها وترتبط معايير الرقابة بعنصرين هامين هما:–

أ– مناخ الرقابة: ويقصد به مجموعة العوامل التى تشترك معا فى إتمام الرقابة وتتخلص فى:

- فلسفة الإدارة تتبعها الوحدة سواء كانت إدارة أهداف أو إدارة حوافز.
- مدى ترابط الهيكل التنظيمى للوحدة.
- طرق تفويض السلطات داخل الوحدة.
- التعاون التام بين المراجع الداخلى والخارجى.
- أثر الضغوط الخارجية وضغوط الأحزاب.

ب – أساليب وإجراءات الرقابة وتشتمل على:

- تسجيل كافة العمليات الإدارية والمالية.
- تحديد وصف كل عملية من العمليات.
- تحديد النطاق الزمنى لكل عملية من حيث بدايتها ونهايتها.

ونتم الرقابة عن طريق المطابقة بين سجلات الوحدة وأصول المستندات والخاصة بكل عملية إدارية أو مالية(١) وكذا فحص صحة التراخيص والبيانات الخاصة بها ودقة تسجيلها(٢).

---

(١) د. مرقص إبراهيم سعد، معايير الرقابة الداخلية، بحث، مجلة الرقابة المالية، المجموعة العربية لأجهزة الرقابة المالية والمحاسبية، السنة الحادية عشر – العدد الأول، يونيه حزيران، المطبعة الرسمية بتونس ١٩٩٢ ص ١ وما بعدها.

(٢) والمقصود بالترخيص هو الترخيص الخاص بالصرف المالى.

وتعتبر لجنة التجارة بين الولايات **Inter-State Commerce Commission** أول هيئة فيدرالية تختص بمراجعة العقود وقد أنشأها الكونجرس عام ١٨٨٧ وبحلول القرن الحالى كان لتلك اللجنة خبرات واسعة فى مجال تحديد الأسعار العقدية(١) وبمرور الوقت ظهرت الحاجة لأجهزة أخرى متخصصة فى العقود فكان عام ١٩٣٠ عام مولد تلك الأجهزة، وعلى كل يمكن تقسيم تلك الأجهزة إلى نوعين هما:

الأجهزة المستقلة Independent Agencies

وأجهزة تابعة للسلطة التنفيذية Executive Branch Agencies

والأجهزة المستقلة والتابعة يمكن أن يطلق عليها بالأجهزة المتخصصة أولا من حيث عملها فهى تتولى رقابة العقود بصفة خاصة، وهى متخصصة ثانياً لأنها تتولى رقابة عقود جهات بعينها لا تتعداها لغيرها مثل جهاز هيئة المواد النووية وجهاز هيئة الأغذية والعقاقير(٢) ولا يقتصر عمل تلك الأجهزة على المراجعة العقدية وإنما أمتد نشاطها لإصدار قرارات عامة يمكن اعتبارها لوائح عقدية عامة(٣). وقد تغلغلت هذه الأجهزة فى المجتمع الأمريكى لدرجة أن أطلق عليها دولة العقد(٤). وبلغت قيمة العقود التى أبرمها جهاز الطاقة الذرية مع ٣٥٠ مقاول ١,٦ مليار دولار.

وكعادة النظام الأمريكى فإن أغلب علميات الشراء التى تتم عن طريق

---

(١) Jethro K. Lieberman And George J Siedel, p.143.

(٢) Zaim M.Nedjati and J.E. trice,English And Continental Systems Of Administrative Law. Amesterdam: North-Holland Publishing Company 1987, p 146.

(٣) Bruce L.R Smith, The New Political Economy The Public Use Of The Private Sector New york, 1973, p 56.

(٤) Clearance H.Danhof, Government Contracting And Technological Change Washington D.C: the brookings institution 1968 p p4.5.

إدارة المشتريات بالأجهزة المتخصصة تتم وفقاً لنماذج نمطية إجبارية(١).

وغنى عن البيان أن أهم الأسباب التى دعت لاستحداث نظام الأجهزة المتخصصة هو إعطاء المرونة الكافية لكل قطاع فى ممارسة نظام البيع والشراء.

الفرع الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الداخلية فى مصر

تمهيد:

لم تعرف مصر تنظيماً رسمياً للوظيفة العامة حتى ١٩٥١ وهو تاريخ صدور أول قانون لها وهو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ حيث تبلورت بمقتضى أحكامه السلطات والاختصاصات وبدأت أفكار الرقابة الرئاسية تتبلور، كما ظهرت أول الهيئات المختصة بتنسيق قنوات الاتصال بين هذه السلطات وتنظيم الاختصاصات وهو ما عرف حينئذ بديوان الموظفين الذى ظهر فى نفس العام الذى صدر فيه القانون.

وتوالت التعديلات على الديوان حتى آل إلى ما يعرف الآن بالجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

كما بدأت تتبلور الحدود الفاصلة بين السلطة والمسئولية والهياكل الوظيفية والإشراف الوظيفى وطبقاً للمبدأ التنظيمى القائل: حيث تكون السلطة تكون المسئولية، فإن سلطة مراقبة الموظفين والتحقيق معهم وتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم يجب أن تكون فى يد الرئيس الإدارى أو بعبارة أدق فى يد السلطة الرئاسية فى كل جهاز إدارى(٢).

ومما لا شك فيه أن سلطة الرقابة تختلف تبعاً لاختلاف التنظيم

---

(١) D. C Hague, W. J. Mackenzie And Barker Policy And Priate Interests: The Institution Of Compromise, New York: The Mocmillam Press Ltd., 1975 p.2.

(٢) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة – مرجع سابق ص ٥٢٧.

الإدارى للمرافق العامة المركزية أو اللامركزية، حيث تكون رئاسية بالنسبة للمرافق المركزية ووصائية بالنسبة للمرافق اللامركزية(١). وعلى ذلك فإن جهات الرقابة الإدارية الداخلية فى مصر تمارس من خلال الرقابة الرئاسية والرقابة الوصائية ونتناول كل منها فى مطلب مستقل.

الغصن الأول : جهات الرقابة الوصائية

تتمثل رقابة الدولة للمرافق اللامركزية فيما يعرف بالرقابة الوصائية سواء كانت تلك المرافق إقليمية أو مصلحيه على السواء.

ورغم ما يشوب هذا الاصطلاح من خطأ يتلخص فى أن الوصاية لا تكون إلا على قاصر والمرافق العامة اللامركزية شخصية قانونية تتمتع باستقلال مالى وإدارى فى مواجهة الدولة(٢).

وبالرغم من اختلاف الوصاية الإدارية والمدنية، إلا أن اصطلاح الرقابة الوصائية لا يجب أن يؤخذ على مدلوله فى الوصاية المدنية وذلك لاختلاف كل منهما من حيث الطبيعة والوسيلة والحقيقة أن إطلاق تسمية الوصاية الإدارية على علاقة السلطة المركزية بالسلطة اللامركزية، لا يقصد منه أكثر من وصف لتلك العلاقة، نظراً لترامى أطراف الدولة وتباعدها من جهة، ووجوب تبعية تلك الأطراف للسلطة المركزية من جهة أخرى ذلك من الناحية الواقعية.

أما من الناحية القانونية فإن قانون الإدارة المحلية قد جعل من تلك الوحدات أشخاصاً اعتبارية مستقلة تماماً(٣).

---

(١) د. محمد عثمان إسماعيل حميد، الإدارة العامة، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٩٢ ص ٤٠٠.

(٢) د. محمد بكر القبانى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٢٨١، د عمر محمد مرشد الشوبكى، مرجع سابق ص ٢٨٤.

(٣) وهو ما يستفاد من المادة الأولى من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاته بشأن الإدارة المحلية حيث حددت وحدات الإدارة المحلية وما تتمتع به من شخصية اعتبارية وكذا المادة ٢٦ من ذات القانون والتى تقضى باعتبار المحافظ ممثل التنفيذية بالمحافظة.

ولمزيد من الإيضاح نتناول الوصاية الإدارية من حيث تعريفها وأطرافها ومبرراتها.

تعريف الوصاية الإدارية :

وكما سلفت الإشارة فإن السلطة المركزية تباشر رقابة على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية يطلق عليها اصطلاحا اسم الرقابة الوصائية[(١)] ولكى يتضح مفهوم الوصاية الإدارية ينبغى أن نتعرض للجهاز اللامركزى الإدارى[(٢)] حيث إن مقتضى الأخذ بالأسلوب اللامركزى وسلطات إدارية إقليمية موفقية مصلحية تباشر اختصاصها داخل النطاق المرسوم لها وذلك تحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها[(٣)].

وبغض النظر عما أثير حول تعريف الرقابة الوصائية بين فقهاء القانون[(٤)] فإن تعريف تلك الرقابة ينحصر فى أنها: رقابة المشروعية الملائمة على تصرفات وأعمال الجهات اللامركزية الإقليمية أو المصلحية بواسطة الجهات المركزية بما لها من سلطات فى هذا الشأن "يتميز هذا التعريف المركزية بما لها من سلطات فى هذا الشأن " ويتميز هذا التعريف بالوضوح ولبساطة حيث استجمع عناصر الوصاية ووسائلها وأطرافها.

---

(١) وبالرغم مما أثاره هذا الاصطلاح من جدل بين المؤيدين والمعارضين له من حيث مدلول الوصاية فى القانون الخاص وما تعنيه من الشك فى أهلية المشمول بالوصاية، إلا أنه استقر فى وجدان فقهاء القانون وأخذت به المحاكم الإدارية فى مصر حيث إن مدلوله فى القانون الخاص يكشف عنه تماما فى القانون الإدارى، راجع فى ذلك د. بكر القبانى، الإدارة العامة، مرجع سابق ص ١٨٢.

(٢) د. فؤاد العطار – مبادئ القانون الإدارى عام ١٩٥٥ ص ١٦٣.

(٣) د. عثمان خليل، القانون الإدارى – دار الفكر العربى ١٩٥٠ ص ١٤٣.

(٤) د. بكر القبانى – الرقابة الإدارية، الطبعة الأولى ١٩٧٨ ص ٧٥.

أطراف الوصاية:

تقوم الوصاية بين شخصين معنويين:

الأول: وهو الوصى غالباً ما يكون الشخص المركزى

والثانى: وهو المشمول بالوصاية وهو الشخص اللامركزى:

أولاً: الشخص المركزى:

وهو ما أطلقنا عليه مجازاً الوصى، وهو المتولى للرقابة، وتولية عملية الرقابة يقوم استناداً إلى أن المشرع هو الذى يعهد إليه بممارستها، وعلة إسنادها له ترجع إلى ما يتمتع به من تخصص أكثر وأشمل وأدق فى مواجهة المشاكل ويتمثل فى الشخص المركزى وقد حدد الفصل الثانى من الدستور بعضاً منهم وهو رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء، كما تولى قانون الإدارية المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٥ بيان بعضاً منهم كذلك وهم المحافظون، وكذلك الأشخاص الذين حددهم نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ إجمالاً وتفصلاً.

ثانياً: الشخص اللامركزى:

وهو المشمول بالوصاية ويتمثل فى رؤساء المرافق الإقليمية والمصلحية مثل رؤساء فروع الوزارات والهيئات والأجهزة التى نقلت اختصاصاتها للمحافظات.

وتقوم اللامركزية الإقليمية على أساس تقسيم الإقليم الجغرافى إلى وحدات (محافظات) تتمتع كل منها بالشخصية الاعتبارية وهذه اللامركزية لا تعنى خروج تلك الوحدات عن النسيج العام للدولة وهى بذلك تختلف عن اللامركزية السياسية المعمول بها فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث تستقل كل وحدة بحقها فى التشريع والقضاء(١).

---

(١) د. بكر القباني: الرقابة الإدارية، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص٨٩.

مبررات الوصاية الإدارية :

والوصاية تقوم على أساس من تبعية الوحدات اللامركزية لإقليم الدولة الأم أو لوزارتها أو هيئاتها والخضوع لرقابتها وأن ما تتمتع به تلك الوحدات من استقلال لا يكاد يخرجها عن كيان الدولة وخضوعها لرقابتها هو أولا وأخيراً صيانة لمبدأ الشرعية واحترام القانون وحماية المصلحة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وهو ما يمثل فى مجموعه المصلحية القومية(١).

الغصن الثانى : جهات الرقابة الرئاسية

لم يتفق الفقهاء على رأى واحد فى تعريف الرقابة الرئاسية لاختلاف وجهات النظر من حيث وسائلها ومبرراتها من ناحية(٢) كما يرجع أيضاً إلى الاقتصار على أطراف الرقابة فقط من ناحية أخرى(٣).

ومن استجماع ما كتب فى هذا الشأن فإنه يمكن تعريف الرقابة الرئاسية بأنها "سلطة تتيح للرئيس مراقبة تابعية المباشرين، ومراجعة أعمالهم ابتغاء تحقيق المصلحة العامة " ونعتقد من جانبنا أن التعريف قد استجمع أطراف الرقابة ووسائلها، ومبرراتها وإن لم يتناول حصراً شاملاً لوسائل تلك الرقابة حتى لا يكون التعريف مجرد حصر لها فضلاً عن أن لها موضعها من الدراسة بالتفصيل.

---

(١) المرجع السابق، ص١١٠ وما بعدها.

(٢) د. بكر القبانى، المرجع السابق ص ٤٥.

(4) Burdeau(Georges) Treite De Science Politique General De Droit Etde Jurisprudence Paris 1970، P.406.

والمرجع فى ذلك الدكتور / عيد مسعود، مرجع سابق ص ٣٤٢

أطراف الرقابة الرئاسية:

العلاقة الرئاسية فى الوظيفة العامة شأنها شأن أى علاقة قانونية تقوم على طرفين:

الطرف الأول: الرئيس(الإدارى).

الطرف الثانى: المرءوس.

١- **الرئيس:** وهو كل شخص يشرف إدارياً على مجموعة معينة من الأفراد فى مجال الوظيفة العامة لتحقيق أهداف معينة مستخدماً فى ذلك أساليب مختلفة وفى حدود القانون(١).

وتتمثل السلطة الرئاسية بالنسبة للهيكل العام للدولة فى رئيس مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء والوزير بالنسبة للوزارة والمحافظ بالنسبة للمحافظة ورئيس مجلس إدارة الهيئة العامة بالنسبة للهيئات العامة ورؤساء المصالح والأجهزة المستقلة(٢).

وعلى مستوى الجهاز الإدارى نجد أن الوزير هو الرئيس الأعلى الذى يتولى مباشرة الرقابة الرئاسية بالنسبة للوزارة ثم يليه نائب الوزير(٣).

٢- **المرءوسين:** خلت قوانين التوظف من تعريف المرءوس فى الحكومة كما ندرت أحكام القضاء فى هذا الشأن وأطلق النادر منها لفظ الموظف للدلالة على المرؤوس(٤) وذلك على عكس ما حفلت

---

(١) د. محمد احمد الطيب هيكل – السلطة الرئاسية بين الفاعلية والتطبيق، مرجع سابق ص ٦٢.

(٢) الفقرة الثانية من المادة ٢ من القانون رقم لسنة ١٩٧٨ والقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية والقانون رقم ٦١ سنة ١٩٧١ بشأن الهيئات العامة.

(٣) تم استحداثها بالقانون رقم ١١٥ لسنة ١٩٨٣ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨.

(٤) ومن تلك الأحكام، حكم الإدارة العليا فى القضية رقم ٤٨٠ فى ٥/١٥ / ١٩٦٥ المجموعة ص ١٢٧٤.

تلك الأحكام من تعريف الموظف العام، مما أدى لفتح الباب الاجتهادات الفقهية.

فذهب رأى إلى أنه الشخص الخاضع للالتزام الرئاسى[١] وذهب رأى آخر إلى أنه كل موظف عام يخضع إدارياً أو فنياً لسلطة رئاسية أعلى[٢] ونحن من جانبنا نؤيد هذا التعريف لبساطته وأنه جعل من كل موظف أياً كانت درجته مرءوساً، متى كان خاضعاً فنياً لسلطة أعلى، هذا بالإضافة إلى أن قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد أطلق لفظ العامل على كل من يشغل إحدى وظائفه، وكان هذا القانون قد تضمن بين وظائفه شاغلى الوظائف العليا (الإشرافية) بالإضافة لوظائف أدنى الدرجات، وعليه فإنه من العسير القول بأن كل من يطبق عليهم أحكامه من المرءوسين فقط، وبينى على ذلك أنه لا يمكن إطلاق لفظ المرءوس على كل موظف كما جاء بحكم لمحكمة الإدارية العليا.

لذلك فإن المرءوس هو كل من يخضع إدارياً وفنياً لسلطة رئاسية.

مبررات الرقابة الرئاسية :

إذا كانت الرقابة أحد عناصر العملية الإدارية فهى ولاشك أهم تلك العناصر وبالتالى أهم وظائف السلطة الرئاسية فمن خلالها يتم مراقبة تحقيق الأهداف ومتابعة البرامج الزمنية، فهى أداة الإشراف الرئاسى والعاملين، كما أنها أداة تبصير للرؤساء بأوجه النقص والقصور وكشف الانحراف ومعالجته كما أنها أداة تقييم العاملين وتقدير كفايتهم وتتيح الرقابة الرئاسية متابعة التصرفات القانونية للإدارة وما تنطوى عليه من عيوب لمحاولة تصحيحها[٣].

---

(1) Cherigng = Le Devoir De D’esbeissance A Lorder illegal, 1975, p. 880

(٢) د. عاصم احمد عجيلة، واجب الطاعة فى الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة ١٩٨١ ص٨٧.

(٣) وللمزيد يراع د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى – دار النهضة العربية ص ١٨ وما بعدها.

الفرع الثالث

وسائل ممارسة الرقابة الداخلية

إذا كانت وسائل ممارسة الرقابة الإدارية متعددة ومتنوعة فقد وضعنا معياراً يجمع بينها جميعاً يتسم بالعمومية ويتفق مع ما تتيحه الرقابة الرئاسية والوصائية من سلطات وهو معيار (وقت الممارسة) فهذه الوسائل إما أن تكون سابقة على التصرف أو لاحقة له. كما تختلف أساليب الرقابة الداخلية السابقة بالنسبة للأشخاص عنها بالنسبة للأعمال حيث تنصب وسائل الرقابة بالنسبة للأشخاص على كل ما يتعلق بالأشخاص فقط دون ما يصدر عنهم من تصرفات وأفعال فتمتد تلك الرقابة للتعيين والترقية وإصدار التعليمات وتمتد رقابة الأعمال إلى ما يصدر عن الأشخاص من أفعال مثل التصريح والتصديق والإيقاف.

كما تختلف أساليب الرقابة اللاحقة كذلك بالنسبة للأشخاص عنها بالنسبة للأفعال فتتخذ أساليب رقابة الأشخاص اللاحقة صورا منها تقييم العاملين وتقدير لحافز والإشراف والمتابعة والحلول – كما تتخذ أساليب الرقابة اللاحقة للأعمال صورا منها الإلغاء والتفتيش بصوره المختلفة.

ولمزيد من الإيضاح نتناول كل من أساليب الرقابة الداخلية السابقة واللاحقة فى مطلبا مستقلا.

الغصن الأول

وسائل الرقابة السابقة

نظراً لما تتسم به الرقابة الإدارية من عمومية وشمول يتم بمقتضاها رقابة الأشخاص والأعمال لذلك فسوف نتناول كلا من رقابة الأشخاص والأعمال كل على حدة كما يلي:

وسائل رقابة الأشخاص :

تختلف الوسائل المتبعة فى هذا الشأن وتتعدد ومنها:

١ – رقابة التعيين:

التعيين هو إلحاق العامل بالوظيفة العامة لأول مرة وبه تفتتح العلاقة الوظيفية بينه وبين جهة الإدارة والتعيين أمر تستقل به الإدارة مـــــــن حيث الزمان والمكان والأشخاص ولا معقب عليها إلا إذا أساءت استعمال سلطتها.

وقد أورد القانون كافة الشرائط المتطلبة فيمن يعين من حيث التأهيل والخبرة وحسن السمعة وعدم سبق الحكم عليه فى جرائم مخلة بالشرف والأمانة وأن يكون المتقدم لائقاً صحياً كما حدد القانون فى الوظائف التى تشغل بامتحان وتلك تشغل بغير امتحان وتقوم الرقابة بمراجعة كافة هذه الشرائط فى المعين قبل التعيين بحيث لا يسمح بالتعيين إلا لمن استوفى تلك الشرائط(١).

٢- الترقية:

الترقية هى تولى العامل واجبات ومسئوليات وظيفة أعلى فى مدارج الهيكل الوظيفى وقد حدد القانون الشروط المتطلبة قانونا فيمن يرقى من مطالب التأهيل العلمى ومدة الخبرة المطلوبة والمدة البينية وسلطة إصدار القرار(٢) وتقوم الرقابة سواء كانت رئاسية أو وصائية بمراقبة استيفاء المرقى لتلك الشروط.

٣- حق إصدار التعليمات:

تعتبر التعليمات الصادرة من هيئات الوصاية الإدارية أو السلطات الرئاسية إحدى وسائل هذه الرقابة وغالباً ما تأخذ هذه التعليمات صور النصائح والآراء والمقترحات.

---

(١) وقد حددت المادة ٢٠ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بإصدار نظام العاملين المدنيين بالدولة كافة الشرائط المتطلبة قانونا فيمن يعين.

(٢) وقد حددت المواد ٣٦ ٣٧ ٣٨ من القانون كافة الأحكام المنظمة للترقية.

رقابة الأعمال :

١- التصريح:

يعرف التصريح بأنه الإجراء الذى تقر به السلطة المختصة بأن مشروع القرار المزمع إصداره لا يخالف قاعدة قانونية ولا يمس المصلحة العامة وعلى ذلك لا يكون التصريح إلا صراحة ولا يمكن الاستدلال عليه ضمنا ويجوز أن يكون التصريح مشروطاً بحيث لا يصح التصرف إلا وفقاً للشروط التى وضعتها السلطة المركزية.

٢- التصديق:

وهو إجراء يجوز بمقتضاه لسلطة الوصاية أن تقرر بأن عمل الهيئة اللامركزية يمكن وضعه موضع التنفيذ على أساس عدم مخالفته للقانون أو مساسه بمصلحة عامة.

والتصديق يكون صراحة ويكون ضمناً بعكس التصريح وعادة ما يكون التصديق مقروناً بقيد زمنى يجب أن يتم خلاله(١).

ويترتب على التصديق سريان التصرف من تاريخ صدروه من الهيئات اللامركزية ويترتب على ذلك نتيجة هامة وهى أنه لا يجوز للأفراد الطعن على قرارات الهيئات اللامركزية قبل التصديق.

إن سلطة التصديق قاصرة على الموافقة أو عدم الموافقة دون أن يمتد ذلك للتعديل بيد أن قضاء مجلس الدولة قد جرى على التفرقة بين التعديل الجوهرى الذى يخرج القرار عن مضمونه وبين التعديل غير الجوهرى وأجاز

---

(١) ومن أمثلة ذلك فى قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والمادة الرابعة والتى تقضى بوجوب التصديق على قرارات لجنة شئون العاملين خلال أسبوعين وإلا اعتبرت نافذة. ومن ذلك أيضاً المادة ٤٧ من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتى تتطلب التصديق على أعمال المجالس الشعبية المحلية خلال سـبعة أيام.

لسلطة الوصاية إجراء التعديل البسيط[١].

يترتب على رفض التصديق اعتبار التصرف كأن لم يكن وما ترتب عليه من آثاره.

يجوز لجهة الوصاية الرجوع فى قرارها ما لم يقرر المشرع أن مضى مدة معينة قرينة على الموافقة ويترتب على ذلك حق الهيئات اللامركزية الرجوع فى قرارها ما لم تتم الموافقة.

٣- الإيقاف:

هو إجراء تمهيدى من جانب جهة الوصاية من شأنه إرجاء تنفيذ قرار الهيئة اللامركزية لمدة معينة تمهيداً لبحث إلغاء القرار[٢] وتكمن أهمية الإيقاف فى أنه يمكن هيئة الوصاية من بحث إلغاء قرار السلطة اللامركزية لما قد ينشأ من جراء تنفيذه من أضرار قد لا يمكن تلافيها وينفذ قرار الإيقاف بصورة فورية.

الغصن الثانى : أساليب الرقابة اللاحقة

وتتنوع أساليب الرقابة الإدارية اللاحقة من حيث الأشخاص والأعمال أيضاً.

رقابة الأشخاص :

١ – تقييم العاملين:

هو إجراء دورى يقصد تقييم أداء المرءوسين عن فترة معينة وقد رد النص عليه فى قانون العاملين[٣]، وتظهر الحاجة إلى هذا التقييم نظراً لما

---

(١) راجع د. سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق ص ٣٩٢.

(٢) د. بكر القبانى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ١٧٤.

(٣) راجع فى ذلك نص المادة ١/٢٨ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ويجدر التنويه إلـــى أن هذا النص متوارث فى نظم العاملين المدنيين منذ صدور القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ثم القانون رقم ٤٦ سنة١٩٦٤ المادة(٢٩) منه أيضاً ورد النص عليه فى المادة ٣٦ من القانون ٥٨ لسنة ١٩٧١.

تفرضه الوظيفة العامة على شاغليها من واجبات ومسئوليات تقضى بإسناد الوظيفة لمن هو أهل لتحمل تبعاتها ومن ثم يتعين وضع معايير لتقدير كفاءة الموظف للوقوف على مدى صلاحيته للوظيفة.

ولا شك أن هذه التقارير تكون موضع اعتبار عند التقييم المالى والأدبى للموظف سواء فى الترقية أو العلاوات أو حتى فى بقائه فى الوظيفة العامة.

ونظراً لعدم وجود قاعدة عامة يمكن الركون إليها فى وضع هذا التقييم فضلاً عن أنه من وضع الرؤساء الذين قد لا يصيبون التقدير الحقيقى لهذا الأداء بل قد يخطئون فى كثير من الأحوال لتداخل الأهواء الشخصية؛ لذا كان النظام موضع نقد لعدم موضوعيته[١] إلا أنه بالرغم من ذلك فمازال هو المعيار الوحيد المعمول به لتقييم العاملين.

٢ – تقدير الحافز:

وتقدير الحافز كأداة للرقابة يتمثل فى صورتين:

الأولى: دور الرقابة الرئاسية فى تقدير الحافز الإيجابى.

الثانية: دور الرقابة الرئاسية فى تقدير الحافز السلبى.

أما عن دور الرقابة الرئاسية فى تقدير الحافز الإيجابى فقد استقر الفكر الإدارى على تقسيم هذا الحافز لحافز مادى وآخر معنوى[٢].

وتتمثل الحوافز المادية فى والمكافآت والعلاوات والترقيات وكل ما يأخذ الصفة المادية.

وتتمثل الحوافز المعنوية فى تقدير كفاية المرءوس بدرجة ممتازة بما لها من أثر فى نفس المرءوس.

---

(١) د. حمدى أمين عبد الهادى، نظرية الكفاية فى الوظيفة العامة عام ١٩٦٦، دار الفكر العربى ص ٥٥٨ وما بعدها.

(٢) د. محمد أحمد الطيب، السلطة الرئاسية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق ص ٣٦١.

أما عن دور الرقابة الرئاسية فى تقدير الحافز السلبى فتتمثل فى أنه كما يقابل الرئيس مجهودات مرءوسيه بالتقدير المادى والمعنوى وإشعارهم بأهميتهم فإنه يقابل كل قصور أو إهمال بالزجر والعقاب إذا تنكب فى مسلكه جادة الصواب، وإلى جانب الزجر والعقاب توجد وسائل أخرى لتقدير الحافز السلبى تتمثل فى الحرمان من وسائل التقدير المادى والأدبى. ولا شك أن عناصر التقدير السلبى تعد من أخطر وسائل الرقابة المؤثرة. لذلك فقد أحاطها المشرع بضمانات لمنع الإسراف فيها.

٣ – الإشراف والمتابعة:

اتفق كتاب الإدارة العامة على عدم وجود مبادئ معينة يقوم عليها الإشراف كأداة للرقابة الفعالة لذلك فقد ذهب البعض إلى أنه هو دوام المراجعة والمتابعة والتوجيه والتدريب المستمر للمرءوسين(١).

والمتابعة هى مجموعة عمليات مستمرة بصفة دائمة وعن طريقها تتم مقارنة الأعمال منذ بدايتها حتى النتائج النهائية وعن طريقها يمكن اكتشاف الانحرافات وتحليل مسبباتها ثم إعادتها إلى اتجاهاتها السليمة عن طريق التوجيه السليم(٢).

ويمتد الإشراف والمتابعة إلى كل من عنصرى العمل والبشر. ومن ثم يقتضى الأمر من الرئيس تخطيط العمل وتحديد الأهداف وتنظيم العمل وتحديد الواجبات والمسئوليات كما يتطلب من الرئيس توجيه مجهود العاملين بما يكفل أقصى كفاءة ممكنة ويتخذ الإشراف والمتابعة عدة وسائل منها:

أ الملاحظة الشخصية وصولاً للتشخيص السليم للمشاكل التى تعوق العمل.

ب المقابلة: وهى التعبير المباشر بين المشرف والعاملين.

ج– الاستقصاء: وهو التعرف على المشاكل الخاصة من الغير حال عدم تواجدهم.

---

(١) د. عمر محمد مرشد، مرجع سابق ص ١٣٣.

(٢) د. بكر القبانى، الإدارة العامة، الجزء الثانى ص١٧٥.

٤ – الحلول:

يقصد بالحلول قيام جهة الوصاية مقام الجهة اللامركزية فى تنفيذ التزاماتها القانونية التى لم تقم بها عن قصد أو العجز أو الإهمال[١] رغم إخطارها مسبقاً من جانب جهة الوصاية[٢].

والحلول بهذا الشكل تنطوى على تدخل مباشر فى أعمال الجهة اللامركزية بما يسفر عنه من مساس باستقلالها وهو يختلف بذلك عن الإلغاء أو التصريح أو التصديق فى أن القرار فى الحالة الراهنة يصدر عن جهة الوصاية لا من الجهة اللامركزية وإن كان تحت سمعها وبصرها والعمل لحسابها. ويترتب على ذلك:

أ- عدم قبول الطعن من الهيئات اللامركزية استنادا إلى اعتبار أن هذه القرارات صادرة منها.

ب- يترتب على ما تقدم مسئولية الهيئات اللامركزية أمام الغير عن الأضرار التى ترتبها القرارات ولا تكون جهة الوصاية مسئولة إلا إذا كانت اللامركزية قد رفضت القيام بالعمل.

وكما يكون الحلول فى النواحى الإدارية يكون أيضاً فى النواحى المالية[٣].

---

(١) د. بكر القبانى، الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق ص ١٧٥.

(٢) د. عيد مسعود، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٣٧.

(٣) ومن قبيل ذلك ما تقضى به المواد ١٢٠ ١٢١ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والتى توجبان على وزير الإدارة المحلية بالاتفاق مع وزير المالية إدراج المبالغ الآتية فى موازنة المحافظات:

- الالتزامات التى تكون المحافظة مرتبطة بها.
- الالتزامات التى يفرضها هذا القانون أو أي قانون آخر.
- مصروفات الإدارة والصيانة اللازمة لحسن سير المرفق........ الخ

رقابة الأعمال :

وتتخذ رقابة الأعمال عدة وسائل منها:

١- الإلغاء:-

الإلغاء قرار إدارى تتخذه جهة الوصاية استناداً إلى سلطتها لإزالته قرار الجهة المعيب وبأثر رجعى لمخالفته مبدأ المشروعية أو مساسه بالمصلحة العامة[١].

ويثور التساؤل حول جدوى هذه المكنة إذا كانت جهة الوصاية تملك حق التصديق على تلك القرارات ابتداء. وقد سبقت الإشارة إلى أن التصديق اعتراف بأن تصرفاً ما للهيئات اللامركزية يمكن أن يوضع موضع التنفيذ وهو فى تكييفه رقابة داخلية لقرار فى طرق التكوين بينما الإلغاء لا يرد إلا على قرار اكتملت له مقومات وجوده. وهو بذلك يعتبر من قبيل الرقابة اللاحقة لقرارات نافذة بطبيعتها لا تحتاج إلى تصديق.

ولجهة الوصاية إلغاء قرار الجهة اللامركزية إلغاء كلياً. ولذلك فقد أثير التساؤل حول سلطة الوصاية فى إلغاء تلك القرارات إلغاء جزئياً باعتبار أن من يملك الكل يملك الجزء ولما كان إلغاء القرار يعنى إزالته من الوجود بأكمله وعليه فإن إلغاء القرار جزئياً يعد بمثابة تعديل القرار وهو أمر غير جائز قانونا.

والإلغاء الوصائى قد يكون تصرفا طبيعيا وتلقائيا وقد يكون بناء على طلب ذوى الشأن[٢].

٢- التفتيش والمراجعة:

التفتيش هو مراجعة العمل والكشف عن الأخطاء والمعوقات التى تحول دون تحقيق الأهداف ولذلك فإن بعض الكتاب يرى ضرورة إزالة اللبس

---

(١) د. عيد مسعود الجهنى، مرجع سابق ص ٢٣٥.

(٢) د. محمد رمضان، الوصاية على الهيئات المحلية ص ٢٨٧.

بين التفتيش والرقابة.

فالرقابة هى اكتشاف الخطأ وإيجاد الحلول المناسبة لمنع حدوثه – أما التفتيش فهو الكشف عن الخطأ فقط ولا يمنع حدوثه إلا بطريق غير مباشر[(١)]. وهذا يعنى أن مدلول الرقابة أشمل وأعم من التفتيش بل يمكن القول بأن التفتيش أحد وسائل الرقابة الإدارية.

ويتنوع التفتيش وتتعدد صوره ومنها:

١- **التفتيش الدوري:**

ويتم بمقتضاه الوقوف على كافة المشاكل والمعوقات بصفة دورية ومنتظمة كأن يكون سنوي أو نصف سنوي.

٢- **التفتيش الفجائي:**

وعلى خلاف التفتيش الدوري يتم هذا التفتيش فجأة وقد يكون بناء على طلب الرئيس.

٣- **التفتيش الجزئى:**

ويتم بمقتضاه التفتيش على عمل معين من الأعمال ويتم عن طريق العينة أو الجاشنى.

٤- **التفتيش الكامل:**

ويمتد لكافة الأعمال أو التصرفات أو إلى تصرف ما بعينه ويكون شاملاً لجميع مراحله وإجراءاته وهو ما يعرف بالتفتيش الشامل.

٥- **التفتيش الاختيارى:**

ويتم هذا النوع من التفتيش بناء على طلب الرئيس.

---

(١) د. خليل الغلاينى، مبادئ الإدارة العامة، الطبعة الثانية ١٩٦٢، دار الكتاب العربى ص ٢١٦.

٦- **التفتيش الإجبارى:**

وهو ما تفرضه القوانين واللوائح وليس للإدارة دخل فيه[(١)].

المطلب الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية

تمهيد:-

لقد ترتب على زيادة نشاط الدولة وتدخلها فى جميع الميادين ضرورة وجود أجهزة رقابية متخصصة مزودة بفاعلية أكبر تمتد بنشاطها إلى كافة المجالات، وكان من نتيجة ذلك أن أنشأت الدول أجهزة رقابة متخصصة مزودة بفاعلية واستقلال أكبر فى ممارسة نشاطها، إلى حد أن من الدول من أحاطت أعضاء تلك الأجهزة بحصانة تماثل تماما الهيئات القضائية، ومنها من جعلت صرف أية مبالغ رهيناً بموافقة تلك الأجهزة[(٢)].

ولإلقاء المزيد من الضوء حول دور تلك الأجهزة والهيئات فى مصر والدول المقارنة فقد قسمنا دراسة هذا المطلب إلى ثلاث فروع على النحو التالي:

الفرع الأول: الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية فى النظم المقارنة

الفرع الثانى: خاص بدراسة جهات الرقابة فى مصر.

الفرع الثالث: أساليب ممارسة الرقابة.

---

(١) د. أحمد محمود أحمد، دليل التفتيش الإرشادي، الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، الإدارة المركزية للتفتيش والمراجعة، ص٩٨.

أ.عبدالعزيز السيد: نظام التفتيش الإداري، ديوان الموظفين، الإدارة العامة للاختبار والتعيين، ص١٠ إلى ص٢٠.

(٢) د. عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص٦.

الفرع الأول

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية فى النظم المقارنة

وطبقاً لمناهج الدراسة فإن النظم المقارنة فى هذا البحث هى النظم الخاصة بفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية – ورائدنا فى هذا الاختيار اختلاف كل منهما فى أسلوب الرقابة، فبينما يضفى المشرع الفرنسى الطابع القضائى على الرقابة نجد أن الولايات المتحدة الأمريكية جعلت من جهازها الرقابى أداة مستقلة تماما يتمتع بسلطات إدارية ومالية تماثل سلطات الحكومة الفيدرالية لذلك فقد خصصنا لدراسة كل منهما غصناً مستقلاً على النحو التالى:–

الغصن الأول : لدراسة جهات الرقابة الخارجية فى فرنسا

الغصن الثانى: لدراسة جهات الرقابة الخارجية فى الولايات المتحدة.

الغصن الأول

جهات الرقابة الخارجية فى فرنسا

تمهيد:

ترجع بدايات الرقابة فى فرنسا إلى عام ١٢٥٦، حيث أنشئت هيئة الرقابة بأمر الملك سان لويس، وقد تأكدت تلك الرقابة فى ظل دساتير الثورة الفرنسية الصادرة أعوام ١٨٤٨، ١٨٧٥، ١٩٤٦، ١٩٥٨ وإزاء عجز الهيئة عن مواكبة التطور فقد بدأ التفكير فى تطويرها، حيث صدر المرسوم رقم ١٧ فى ٢٩ أيلول ١٧٩١ وذلك بإنشاء مكتب حسابات خاضع لإشراف البرلمان، وكان للصراع الطويل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى تجاذب تلك الهيئة أن آلت إلى محكمة مستقلة تتولى القيام بالرقابة، وكان ذلك عام ١٨٠٧ وكانت تابعة للسلطة التشريعية وتتمتع ببعض صلاحيات المحكمة[١].

ومع مرور الوقت أدخلت تعديلات كثيرة على قانون المحكمة خاصة

(١) Journal Official De La Republique Francaise No 1352 Paris 1970.

فى ثورة ١٨٣٠ حيث تأكدت الصفة القضائية لها فى ظل دستور ١٩٤٦ وزادت سلطات المحكمة واختصاصاتها عام ١٩٥٨ حتى أصبحت هيئة مستقلة لكل من الحكومة والبرلمان(١).

وقد توطدت أسباب الاستقرار لتلك المحكمة فى ظل قوانينها المختلفة بصدور القانون رقم ٤٨٣ فى ٢٢ يونيه ١٩٦٧ وزادت صلاحياتها بالمرسوم رقم ١٨٢٧ الصادر فى ٢ سبتمبر عام ١٩٦٨ المعدل فى ١١ إبريل عام ١٩٦٩ وامتد نشاطها بمقتضى هذه المراسيم إلى مختلف نشاطات الدولة سواء التى تمارسها بمفردها أو تلك التى تساهم فيها ولم تقتصر على ذلك بل امتد نشاطها إلى الصناديق الخاصة بالتأمين والادخار. ونظراً لزيادة مساحة الرقابة فقد بدت الحاجة لهيئات أخرى معاونة للمساعدة فى بسط الرقابة، فما كان إلا أن أنشئت المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية.

وقد بدأت محكمة المحاسبات الفرنسية باختصاصات ذات طابع مالى صرف فى أول الأمر(٢)، ثم بدأ التحول التدريجى فى ذلك الاختصاصات لمراقبة تنفيذ القوانين واللوائح دون أن يكون لها سلطة توقيع جزاءات(٣)، مما أدى إلى التفكير فى إنشاء محكمة تختص بتقدير قيمة المخالفة وتوقيع الجزاءات عن تلك المخالفات بعد تحقيقها(٤).

---

(١) Journal Official De La Republique Francaise No 1357 Paris 1978

(٢) يراجع فى هذا الشأن نص المادة(١) من القانون الصادر ١٦ سبتمبر عام ١٨٠٧ والذى يقضى بأن " تمارس محكمة المحاسبات وظائف المحاسبة القومية ".

(٣) وقد نصت المادة(١) من قانون إنشاء المحكمة المعدل بالقانون رقم ٤٨٣ لسنة ١٩٦٧ على أن " تباشر محكمة المحاسبة الرقابة على الحسابات العامة. كما تساعد البرلمان والحكومة فى الرقابة على تنفيذ القوانين وتتحقق من مدى نظامية النفقات والإيرادات الواردة فى الحسابات العامة ".

(٤) وبناء عليه صدر القانون رقم ٤٨ \ ١٩٤٨ بخصوص تجريم أخطاء الإدارة المرتكبة فى مواجهة الدولة أو مختلف الوحدات الإقليمية والمتضمن إنشاء المحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمعدل بالقانون رقم ١٠٦٩ لسنة ١٩٥٥ والقانون رقم ٧٧٨ لسنة ١٩٦٣ والقانون رقم ٥٦٤ لسنة ١٩٧١.

وقد اعترف المشرع الفرنسى فى عام ١٩٤٨ للمحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية بالصفة القضائية وإن لم يعتبرها جزءاً من السلطة القضائية وبالتالى فإن التكييف القانونى السليم لها أنها جهاز إدارى ذو طابع قضائى وبجانب محكمة المحاسبات فقد خول المشرع الفرنسى للمحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية والمخالفات المالية دوراً رقابياً هاما ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد فقط. بل أناط قانون الوظيفة العامة فى فرنسا لكل من لجنة الخدمة المدنية ومجلس الدولة والمجلس الأعلى للوظيفة العامة دوراً رقابياً كذلك.

لجنة شئون الخدمة المدنية :

تولت وزارة المالية ومجلس الدولة رقابة شئون الموظفين حتى عام ١٩٤٥ ونظراً لعدم وجود الخبرة الكافية لدى موظفى وزارة المالية فى إدارة شئون الوظيفة العامة، فضلاً عن اختصاص مجلس الدولة فى هذا الشأن استشارياً فقد برزت فكرة إنشاء هيئة متخصصة لإدارة شئون الوظيفة العامة، والتحقت هذه الهيئة برئاسة الحكومة، واقتصر عملها على وضع القواعد العامة للوظيفة(١).

ونظراً لتزايد عدد الموظفين وعجز تلك الإدارة عن مسايرة الظروف ومطالب النقابات المتزايدة، فقد اتجهت الأنظار إلى إنشاء هيئة مستقلة بشئون الموظفين حيث تم إنشاء هيئة جديدة ومتخصصة باسم " لجنة الخدمة المدنية " وقد تأكد ذلك بالنص عليها فى قانون الوظيفة العامة رقم ٥٩ – ٢٤٤ الصادر فى ٤ فبراير ١٩٥٩ والمعدل بالمرسوم الصادر فى ٢١ مارس من ذات العام، وتقسم اللجنة إلى إدارتين:

---

(١) د. محمد فؤاد مهنا، سياسة الوظائف العامة، مرجع سابق ص ٢٤١، د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى، دار النهضة العربية ص ٢٣ وما بعدها.

الإدارة الأولى: وهى إدارة الميزانية وتتبع وزارة المالية وتعتبر مسئولة عن رقابة الشق المالى فى الوظيفة العامة.

الإدارة الثانية: خاصة بالإدارة والوظيفة العامة وقد عهد القانون لهذه الإدارة عدة اختصاصات:

١. اقتراح مشروعات القوانين الخاصة بالوظيفة العامة وإبداء الرأى المسبق فى أى مشروع قانون يتعلق بالوظيفة.
٢. رسم السياسة العامة للوظيفة فى فرنسا ووضع القواعد الخاصة بالتسابق للتعيين ونظم الترقية وكل ما يتصل بالوظيفة العامة.
٣. توحيد المعاملة الإدارية والمالية بالاشتراك مع دار الميزانية لكافة موظفى الحكومة.
٤. وفى سبيل تحقيق اللجنة لأهدافها يقوم قسم التفتيش بمراجعة عينات على سبيل الجاشنى من الوحدات الحكومية[١].

مجلس الدولة Conseil d'Etat:

حدد قانون الوظيفة العامة فى فرنسا دور المجلس بالنسبة للوظيفة العامة فى وجوب عرض كافة القرارات المنظمة لشئون الموظفين عليه[٢]، وكذا عرض قرارات التعيين فى الوظائف الكبرى الدائمة، وعرض القرارات الصادرة[٣] عن المجلس الأعلى للوظيفة العامة على سلطات الاختصاص قبل اتخاذ قرار بشأنها ومراجعة اللوائح التى تتضمن خروجاً على النظام العام المعمول به[٤] كما يختص المجلس بمراجعة قرارات الترقية للتحقق من

---

(١) ملامح نظم الخدمة المدنية فى فرنسا، الوثيقة رقم(٤٨) الجهاز المركزى للتنظيم والإدارى.

(٢) يراجع فى ذلك نص المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية الفرنسى.

(٣) يراجع حكم المادة(١٥) من ذات القانون.

(٤) المادة(٢٠) من ذات القانون.

خروجها على النظم الموضوعة[١].

كما يختص بإبداء الرأى فى القرارات الصادرة بشأن شروط الإجازات وأنواعها بصفة عامة[٢].

وكذلك القرارات الصادرة بتوقيع الحجز على مرتبات العاملين[٣] كما يختص كذلك بإبداء الرأى فى القرارات الخاصة بتنظيم الأنشطة التى يجوز الاشتغال بها للموظفين الذين انتهت خدمتهم[٤].

المجلس الأعلى للوظيفة العامة

Le Conseil Supurieur De La Fonction Publique

يتولى هذا المجلس وضع اللائحة التنفيذية لقانون الوظيفة العامة، كما يتولى قواعد اختيار المتقدمين لشغل الوظائف العامة كل حسب الوظيفة المتقدم إليها[٥] سواء كانت خدمة عاملة أو وظائف تذكارية **(الندب)** أو وظيفة خارج الكادر العام **(النقل)** كما يتولى المجلس وضع القواعد الخاصة بالبدلات[٦].

ويرأس لجنة الخدمة المدنية والمجلس الأعلى للوظيفة العامـــــة رئيس الوزراء وقد فوض ذلك الاختصاص لسكرتير الدولة لشئون الوظيفة العامة.

---

(١) المادة(٢٩) من قانون الوظيفة العامة.
(٢) المادة(٣٧) من ذات القانون.
(٣) المادة(٣٩) من ذات القانون.
(٤) المادة(٥٤) من ذات القانون.
(٥) المادة(١٥) من ذات القانون.
(٦) المادة(٢٨/ ٢) من ذات القانون.

الغصن الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية

فى الولايات المتحدة الأمريكية

يقوم بممارسة الرقابة فى الولايات المتحدة الأمريكية مكتب المراقب العام، ويسميه البعض المراجع العام بالنسبة للشق المالى

Comptroller General Of The United states Of America

كما يقوم بمراجعة الشق الإدارى لجنة تفتيش الخدمة المدنية

The Civil Service Commission

تمهيد وتقسيم:

بدأت الرقابة بصفة عامة فى الولايات المتحدة الأمريكية عام ١٧٨٩، وقد تجاذبت السلطة فى الولايات المتحدة أطراف تبعية تلك الرقابة فتارة تكون للرئيس الأمريكى (السلطة التنفيذية)، وتارة أخرى للكونجرس(السلطة التشريعية)، وتارة تكون مشتركة فيما بينهما؛ حيث تكون هيئات الرقابة تابعة للكونجرس مع إعطاء الرئيس الأمريكى حق تعيين رئيسها، إلى أن استقر الوضع عام ١٩٥٠ على اعتبار الجهة القائمة بالرقابة هيئة مستقلة تابعة للكونجرس[(١)].

وقد مرت الوظيفة الرقابية بتطورات عقب التشريعات الوظيفة المختلفة منذ عام ١٩٢١ منذ كانت قاصرة على وحدات الإدارة الأمريكية فقط، ثم أضيفت إليها بعد ذلك الهيئات الحكومية ذات الصبغة التجارية عام ١٩٤٨، ثم مصلحة البريد والبرق والهاتف عام ١٩٥٠[(٢)].

ومن مجمل ما سلف فإن دراسة الرقابة الخارجية فى الولايات المتحدة

---

(١) مصادر البحث اعتمدت على التقارير والدوريات الصادرة من مكتب المراجـــع العـــام وهى سنوية وشهرية.

(٢) الأستاذ / فرج جبران، محاكم ودواوين المحاسبة، قسم الولايات المتحدة، مرجع ســـابق ص ١٠٢.

ترتكز أساساً على جهتين:-

الأولى : مكتب المراقب العام

الثانية: برنامج تفتيش الخدمة المدنية.

مكتب المراقب العام(١):

تشكيل المكتب

طبقاً للتنظيم الداخلى للمكتب فإنه يتكون من ثلاثة مستويات:

المستوى الأول:

جهاز المراقب العام ونائبه ويتبعهما ثلاثة مكاتب:

- مكتب تكافؤ فرص العمل Office Of Equal Employment Opparation
- مكتب العلاقات مع الكونجرس Office Of Congressional Relation's
- مكتب المعلومات Information Office

<u>المستوى الثانى:</u>

ويشتمل على مجلس المستشارين، ومساعدى لمراقب العام.

- General Council

* مكتب مساعد المراقب العام للسياسات وتخطيط البرامج

- Policy And Program Plannir g

* مكتب مساعد المراقب العام للبرامج الخاصة.

- Special Program Office Of Analysis

* مكتب مساعد المراقب العام للخدمات الإدارية.

- Management Services

المستوى الثالث:

ويشمل أقسام الجهاز الفنى القائمة بالمراجعة والنواحى المالية ويتكون من:

١ – القسم العالمى -International Division

---

(١) د. محمد عباس حجازى، الأجهزة العليا للرقابة فى الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة مقدمة للمؤتمر العربى الأول للرقابة المالية العليا، قسم الدراسات التطبيقيـــة، منـــشورة بمجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، التابعة لجامعة الدول العربية، فبراير.

ويتولى مراجعة البرامج التى تكون أمريكا طرفا فيها.

٢ – قسم الحكومة العامة General Government Division

ويتولى مراجعة الحكومة الفيدرالية

٣ – قسم الموظفين والأجور Fedral Personal

٤– قسم رؤساء الإدارة العامة.

Financal And General Management Division

٥– قسم الإمدادات الحربية والاتصال الخاصة بوزارة الدفاع.

Logis ties And Communication Division

٦ – قسم القوى العاملة والرفاهية. Man Power And Welfore Division

ويتولى مراجعة وزارات الصحة والتعليم والأمن.

٧ – قسم التوريدات ونظم الشراء

Procurement And System Acquisition Division

ويتولى مراجعة عقود التوريد والشراء

٨ – قسم الموارد و التنمية الاقتصادية

Resources And Economic Development D.

٩ – قسم النقل والمطالبات Transportation And Clamic D.

١٠ – قسم العمليات الميدانية Field Operation

هذا بالنسبة لتشكيل مكتب المراقب العام وما يهمنا من ذلك بيان امتداد الرقابة المالية لموظفى الحكومة الفيدرالية والأجور بالإضافة لوجود قسم آخر يتولى مراقبة القرارات ذات الأثر المالى.

الدور الرقابى للمراقب العام:

يتولى المكتب العديد من المهام الرقابية يمكن تناولها فى النقاط التالية(١):

١ – مساعدة الكونجرس فى أنشطته التشريعية والرقابية وعن طريق إمداده

---

(١) د. محمد عباس حجازي: الأجهزة العليا للرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة مقدمة للمؤتمر العربي الأول للرقابة المالية، منشور بعدد فبراير عـام ١٩٧٧ بمجلـة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص٣٧.

بالمعلومات والبيانات التى يحتاج إليها وهو ما يجعل لتقارير الكونجرس فاعلية وأثراً لدى الحكومة.

٢ – تطوير نظم الإدارة المالية والعامة للوكالات والأجهزة الفيدرالية وهى إحدى وظائف المكتب بمقتضى نص المادة(١٥) من قانون إجراءات الميزانية وذلك من خلال ما يتكشف له ومن خلال الدراسات والبحوث.

٣ – الخدمات القانونية وذلك من خلال الدراسات التى يقوم بها الجهاز اللازمة لإصدار التشريعات – ومن خلال ما يقوم به من مراجعات قانونية لعقود الإدارة – وتعتبر قراراته بالنسبة لها نهائية.

٤ – إمداد الكونجرس بالبيانات اللازمة فى لجان الاستماع والتقصى التى يقوم بها.

٥ – مراجعة برامج الطاقة والموارد وتحليل البرامج من خلال ما يتكشف له من مراجعات مكتب الطاقة والبرامج وله فى سبيل ذلك الحصول على المعلومات والبيانات اللازمة.

٦ – مراجعة البرامج والأنشطة والعمليات المالية للمصالح والوكالات الفيدرالية ويستغرق هذا العمل أكثر من نصف مجهودات المكتب حيث يتغلغل فى الأنشطة المالية والكفاية القانونية للتشريعات القائمة، والنواحى الاقتصادية – والقوى العاملة والطاقة وبرامج أبحاث الفضاء.

٧ – التحقق من صحة مدفوعات النقل وتسوية المطالبات وهى خاصة بمدفوعات الحكومة لنقل البضائع والأشخاص سواء للنقل الداخلى والخارجى وبكافة الوسائل.

٨ – الإشراف على مصروفات حملة الانتخابات ومراقبتها حيث يقتضى قانون أموال الانتخابات الرئاسية الصادر عام ١٩٧١ بتخويل المكتب مراقبة ما صرف من أموال على حملة الدعاية الانتخابية للرئيس الأمريكى ونائبه وردها فى حالة الفوز.

نطاق الدور الرقابى للمراقب العام:

يتولى المراقب العام مراجعة كافة وحدات الحكومة الفيدرالية والمشروعات العامة على المستوى الداخلى والمستوى العالمى(١) وهو تقسيم العمل داخل المكتب نفسه على النحو التالى:

أولاً: القسم الداخلى:

ويشمل الوزارات، والوكالات المتخصصة التابعة لها ومنها، الجهة التنفيذى لرئيس الجمهورية، وإدارة الجمارك والمحكمة الضريبية، ووكالة الطيران المدنى، ووكالة الاتصالات الفيدرالية، ووكالة الطاقة الذرية ووكالة التجارة بين الولايات – كما يتولى مراجعة وحدات الإدارة المحلية.

ثانياً: القسم العالمى:

ويتولى هذا القسم مراجعة كافة الوكالات التابعة للولايات المتحدة أو التى تكون طرفاً فيها ومنها:

حلف الناتو – قسم الشرق الأقصى – القسم الأوروبى – قسم مراجعة المساعدات الخارجية – وقسم لمراجعة المنظمات الدولية التى تكون أمريكا طرف فيها(٢).

سلطات المراقب العام:-

فى سبيل نهوض المراجع العام بمهامه فإن له:

١. إجراء التحقيقات اللازمة من تلقاء نفسه وبناء على طلبه إذا دعت الحاجة لذلك وبناء على طلب الكونجرس إذا رأى وجهاً لذلك

٢. مراجعة وفحص جميع الدفاتر والمستندات والأوراق والسجلات للحصول على المعلومات المتصلة بالعمل.

---

(1) Standards for Audit Of Government Organization programs Activites Functions Competroler general of U.S.A washingtion. D.C July 1973

(2) Internal Auditing In Fedral Agencies In The U.S.A general Accounting office washingtion D.C1973.

٣. للمراجع العام إبداء الرأى مقدماً فى كافة المسائل بناء على طلب آمرى القبض والصرف أو رؤساء المصالح.
٤. اعتماد إخراج الأموال العامة وهى رقابة سابقة لكافة القرارات ذلك الأثر المالى.
٥. مراجعة وتسوية الحسابات وقد تكون المراجعة سنوية وقد تكون شهرية.

ومن هنا نخلص إلى أن سلطات المراجع العام فى الرقابة يمكن تقسيمها إلى ثلاث سلطات:

الأولى: سلطة المحاسبة وهى خاصة بتوحيد طرق المحاسبة.

الثانية: المراجعة وهى من أوسع سلطات المراجع العام للنواحى المالية والإدارية.

الثالثة: خاصة بسلطة الجهاز من الناحية التشريعية وتتعلق بإبداء الرأى مقدماً فى كافة مشروعات القوانين التى يتقدم بها الكونجرس(١).

لجنة الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية

The Civil Service Commission

ترجع بدايات لجنة تفتيش الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة إلى ١٣ سبتمبر ١٩٤٦، عندما أنشئ قسم تفتيش بلجنة الخدمة المدنية ونيط به فى بادئ الأمر مراجعة كيفية تنفيذ عمليات الأفراد ومدى التزام الوحدات بالقانون – ومراجعة أعمال مجالس امتحانات الوظيفة العامة، وتقديم الاستشارات لأقسام الأفراد بالولايات.

وفى أغسطس ١٩٥٣ أعيد تنظيم لجنة التفتيش بالخدمة المدنية، وأعيدت مواءمة هيكلها التنظيمى فى ضوء ما طرأ على الهيكل الوظيفى العام من اتساع، وتزويدها بسلطات أكثر فاعلية مع إضافة بعض الاختصاصات

(١) د. على أحمد مصطفى زين، دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية، كأداة للرقابة فى جمهورية مصر العربية – رسالة دكتوراه، مكتبة كلية التجارة، و إدارة أعمال، جامعة حلوان ١٩٨٠ ص ٤٠٥.

التى لم تكن موجودة مثل التنسيق بين كافة أقسام الأفراد على مستوى الحكومة الفيدرالية والأجهزة الحكومية.

كما تم تزويدها بسلطة ترتيب الوظائف فى الجهاز الإدارى وبسلطة كانت فى تظلمات الموظفين، وحق مراجعة شئون الأفراد مراجعة شاملة.

وفى عام ١٩٦١ أعيد تنظيم لجنة التفتيش مع توفير خطوط اتصال مع كافة مستويات السلطة والإدارة العليا ومستوى الإشراف، ومكاتب الأفراد(١) للجنة التفتيش فى سبيل ممارسة اختصاصها إعادة ترتيب الوظائف بالجهاز الإدارى الحكومى، وإعادة تنظيم الهيكل الوظيفى بهذه الوحدات. وللجنة حق الإشراف على لجان الامتحانات الخاصة بتولى الوظائف العامة، ومراجعة الترقيات التى تتم، ولها حق مراجعة الأجور والبدلات.

الفرع الثانى

الجهات القائمة بالرقابة الإدارية الخارجية فى مصر

ذكرنا فيما سبق أن مناط التفرقة بين الرقابة الداخلية والخارجية هو معيار تبعية المراجع ومدى استقلاله. لذلك فقد قصرنا الرقابة الخارجية على الأجهزة الخارجية التى أناط بها المشرع القيام بتلك المهمة وجعلها النشاط الأساسى لها وضمن لها الاستقلال فى قوانينها المختلفة وإن كانت السلطتان التشريعية والتنفيذية تتجاذبان طرفى التبعية لتلك الأجهزة.

فمنها ما يتبع السلطة التنفيذية ومن أمثلة ذلك الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية.

ومنها ما كان يتبع السلطة التشريعية مثل الجهاز المركزى للمحاسبات

---

(١) نصيف إسطفانوس، برنامج تفتيش الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية – بحث منشور، مركز البحوث الإدارية – المنظمة العربية للعلوم الإدارية – نوفمبر ١٩٧٤ العدد ١٧١، د. محمد عفيفى حمودة، تنظيم لجنة الخدمة المدنية فى الولايات المتحدة الأمريكية، بحث، مركز البحوث الإدارية – المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ديسمبر ١٩٦٩ العدد ٣١.

حتى عام ١٩٩٨.

ومنها ما هو مستقل عن السلطتين المشار إليهما مثل مجلس الدولة والنيابة الإدارية.

لذلك فقد خصصنا هذا الفرع لدراسة تلك الجهات فى غصنين:

الأول : لدراسة جهات الرقابة التابعة للسلطة التنفيذية.

الثانى : لدراسة جهات الرقابة المستقلة.

الغصن الأول

جهات الرقابة الإدارية الخارجية التابعة للسلطة التنفيذية

اعتمد تقسيم تلك الجهات إلى جهات تابعة للسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية على ما ورد بقوانين إنشاء تلك الجهات. وحيث استقر الأمر على أن كلا من الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية من الجهات التابعة للسلطة التنفيذية[(١)] وأن الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة تابعة للسلطة التنفيذية أيضاً.

ولمزيد من الإيضاح نتناول كل جهة بشئ من التفصيل.

الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة:

مر الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة منذ نشأته بمراحل عديدة ومتنوعة فقد كان فى بدايته بسيط النشأة وذا اختصاص محدود فقد ظهر ديوان الموظفين إلى الوجود لأول مرة بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ وكان مستقلاً تمام الاستقلال وترفع تقاريره للبرلمان ومجلس الوزراء. غير أن الحال لم يدم طويلاً وعدل القانون قبل أن يوضع موضع التنفيذ. وذلك فى عام ١٩٥٢

---

(١) أنشى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ونصت المادة الأولى منه على أن " ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة. ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذى واستمر الحال كذلك حتى صدر القرار الجمهورى ٣٣٧ لسنة ١٩٧٥ ونص على تعديل تبعية الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة للوزير المختص بالتنمية الإدارية وبذلك أصبح الجهاز وحدة مستقلة تُشكل جزءاً من الجهاز الإدارى للدولة.

وأصبح هيئة مستقلة تابعة لوزارة المالية والاقتصاد. ولم يدم هذا الحال طويلاً كذلك؛ فقد صدر القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٥٢ واقتصر التعديل على أن يرفع الديوان تقاريره لوزارة المالية.

وبالرغم من تعاقب القوانين بشأن هذه التبعية إلا انه كان متكامل الاختصاصات ووضح دوره وأثره فى توحيد الرأى فيما يتعلق بشئون الخدمة المدنية.

ومع تزايد حجم العاملين بالدولة بدأ التفكير فى إنشاء هيئة ذات كيان مستقل أوسع فصدر القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

ولمزيد من التفصيل نتناول الجهاز من حيث تشكيله ودوره الرقابى ونطاق هذا الدور على النحو التالى:

البند الأول: تشكيل الجهاز:

وفى ضوء ما ورد بقانون الجهاز فإنه يتكون من رئيس له سلطات واختصاصات الوزير ويعاونه المستشارون ورؤساء القطاعات والإدارات المركزية. ويقسم الجهاز إلى أربعة قطاعات(١).

وما يهمنا فى هذا المقام إبراز أن الإدارات المركزية القائمة بمهمة الرقابة هى الإدارة المركزية للخدمة المدنية والإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش.

---

(١) وهذه القطاعات هى:

- قطاع التدريب، ويتبعه الإدارة المركزية للتدريب.
- قطاع الخدمة المدنية ويتبعه الإدارة المركزية للخدمة المدنيـــة والإدارة المركزيـــة للشكاوى والتفتيش.
- قطاع شئون المديريات.
- قطاع تطوير الخدمات الحكومية.

البند الثانى: الدور الرقابى للجهاز:

وقد ورد النص على هذا الدور بالمادتين الخامسة والسادسة من قانون الجهاز ومنها – تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة – وكذا وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة والتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين والإشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين – ووضع الأنماط التنظيمية ومعدلات الأداء – ومعاونة إدارات شئون العاملين والتفتيش الفنى على أعمالها.

وللنهوض بهذا الدور أنشئت الإدارة المركزية للخدمة المدنية – والإدارة المركزية للشكاوى والتفتيش – وقد أوكل إليهما الجانب الأكبر من الرقابة فى مجال الخدمة المدنية ودراسة الهياكل التنظيمية للوحدات وإعداد نظم ترتيب الوظائف وتدريب العاملين.

البند الثالث: نطاق رقابة الجهاز:

وقد حددت المادة الرابعة من القانون ١١٨ لسنة ١٩٦٤ نطاق هذا الدور على النحو التالى:

١- الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة وهى عبارة عن الوزارات والهيئات العامة والأجهزة المستقلة والمحافظات.

٢- الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها ولا حرج فى القول بأن قانون الجهاز ينبغى أن يوائم نفسه بالنسبة لهذه الجزئية فى ضوء إجراءات تحرير القطاع العام التى صدر بشأنها القانون رقم ٢٠٣ سنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال والاتجاه العام للخصخصة.

هيئة الرقابة الإدارية(١):

وقد أنشئت هذه الهيئة لأول مرة بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ الخاص بإعادة تنظيم النيابة الإدارية حيث كان اختصاصها – الرقابة –

---

(١) هيئة الرقابة الإدارية www.rekaba.com/english/chairman.html

والتحقيق. وفى ١٦ مارس ١٩٦٤ صدر القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية واستقل قسم الرقابة فى شكل هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذى (رئيس الوزراء) [١].

وللوقوف على الدور الرقابى لتلك الهيئة وسيراً على ذات المنهج فسوف نتناول الهيئة ودورها الرقابى ونطاق هذا الدور فى بند مستقل على النحو التالى:

البند الأول: تشكيل الهيئة:

وقد ورد النص على تشكيل الهيئة فى المادة الأولى من قانون الإنشاء حيث نصت على أن الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذى وتتكون من رئيس ونائب وعدد كاف من الأعضاء.

وقد جرى تقسيم الرقابة الإدارية تبعاً لتقسيم الهيكل التنظيمى للدولة ما بين لحكومة والقطاع العام ووحدات الإدارة المحلية.

البند الثانى: الدور الرقابى للهيئة:

وقد نظمت المادتان الثانية والثالثة من قانون الإنشاء رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ هذا الدور على النحو التالى[٢]:-

- بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية.
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.
- الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية التى تقع من

---

(١) وتجدر الإشارة إلى أنه فى ١٩٨٠/٦/٢٨ صدر القرار الجمهورى رقم ٣٣٧ لسنة ١٩٨٠ بإلغاء هيئة الرقابة الإدارية، وتفويض رئيس مجلس الوزراء فى نقل أعضائها. ثم أعيد تشكيلها مرة أخرى فى عام ١٩٨٢ مع إعادة تنظيمها طبقاً لأحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤. الجريدة الرسمية، العدد ٢٩، ١٩٨٢/٧/٢٦.

(٢) الجريدة الرسمية، العدد ٦٢، ١٩٦٤/٣/١٦.

العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم – وكذلك الجرائم التى تقع من غير العاملين والتى تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة.

كما تضمنت المادة الثالثة اختصاص الرقابة الإدارية بمد رئيس المجلس التنفيذى والوزراء والمحافظين بأية معلومات أو دراسات يطلبونها.

وللرقابة الإدارية فى سبيل ممارسة هذه الاختصاصات الاستعانة بالشرطة وغيرهم من رجال الضبطية القضائية وذوى الخبرة. كما يكون لها حق الاطلاع والتحفظ على أية ملفات أو بيانات أو الحصول على صورة منها – كما يجوز لها أن تطلب وقف العامل عن وظيفته أو إبعاده عنها ويصدر بذلك أمر من رئيس المجلس التنفيذى كما يجوز للهيئة أن تُجرى التحريات والمراقبة السرية بوسائلها كما يجوز لها أن تجرى تفتيش العاملين أو منازلهم بعد الحصول على إذن من النيابة العامة قبل اتخاذ الإجراءات.

البند الثالث: نطاق رقابة الهيئة(١):-

حددت المادة الرابعة من قانون الهيئة نطاق اختصاصها فى الوحدات الآتية:

١- الجهاز الحكومى وفروعه.
٢- الهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها.
٣- الجمعيات العامة والخاصة.
٤- أجهزة القطاع العام الذى يباشر أعمال عامة.
٥- جميع الجهات التى تسهم فيها الدولة بأى وجه من الوجوه ولعل العرض السابق قد أوضح مدى التداخل فى اختصاص الهيئة واختصاصات الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة وخاصة فيما يتعلق بالبندين(أ)،(ب) السابق الإشارة إليهما. وإن كنا نرى أن مبدأ التخصص فى العمل

(١) د. محمد إبراهيم درويش: الرقابة على أعمال الإدارة: رؤية مستقبلية، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٥ يناير ٢٠١٢، القاهرة.

يقتضى تحديد الاختصاص على سبيل الحصر وهو ما يؤدى إلى دقته وإخراجه فى أحسن صورة بما يتفق والتأهيل العلمى والخبرة المطلوبة فى القائم به.

الجهاز المركزى للمحاسبات:

كان الجهاز المركزى للمحاسبات الجهة الوحيدة التابعة للسلطة التشريعية ورغم النص فى قوانين إنشائه المتتابعة على استقلاله إلا أن تبعيته قد تجاذبتها أطراف السلطة التشريعية والتنفيذية منذ عام ١٩١٥ حين كان إحدى إدارات وزارة المالية.

إلا أن حاجة البرلمان قد بدت أكثر إلحاحاً على ضرورة وجود هيئة تعاونه فى أعمال الرقابة على الميزانية العامة وأمام ذلك الإلحاح تقدمت الدولة عام ١٩٤٢ بقانون راعت فيه ضرورة الاستجابة لتلك الحاجة فصدر القانون رقم ٤٢ لسنة ١٩٤٢ بإنشاء ديوان المحاسبة.

والمتتبع لاختصاصات ذلك الديوان يجد أنها ذات صفة مالية صرفة وأن التعديلات بدأت تتوالى لتدعيم استقلاله وزيادة اختصاصاته مع تنوعها إلا أن تبعيته لم تستقر فصدر القانون رقم ١١٩ لسنة ١٩٥٧ بمد اختصاص الجهاز للشركات التى تساهم فيها الدولة بنسبة ٢٥ % وبالقانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٥٧ وأصبح تابعاً بمقتضاه لمجلس الوزراء[١].

وفى عام ١٩٦٠ وعلى إثر الوحدة العربية بين مصر وسوريا صدر القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠ بذات صلاحيات الديوان وأصبحت اختصاصاته مالية وقضائية وذلك بإنشاء محكمة المحاسبات التابعة له[٢]

---

(١) د. محمد توفيق يونس، تاريخ الرقابة المالية فى مصر، مجلة القانون والاقتصاد العـدد ٣ ٤ السنة ١٧ لسنة ١٩٤٧ ص ٣٩٨ وما بعدها د. محمـد حلمـى مـراد، ديـوان المحاسبات، مجلة العلوم الإدارية السنة الثالثة العدد ٢ ص ٩ وما بعدها د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٨٦.

(٢) أنشئت محكمة المحاسبات بالمرسوم بقانون ١٣٢ لسنة ١٩٥٢.

وتخصيص إدارة من إدارات قسم الرأى بمجلس الدولة للنظر فى المسائل القانونية التى يطلب الديوان الرأى بشأنها.

ولم يقف الأمر عند هذا الحد ففى ١٩٦٤/٣/٢١ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤ بتنظيم الجهاز، وتلاه القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٦٥ بتنظيم إدارات مراقبة الحسابات للمؤسسات والهيئات والشركات والجمعيات، ثم صدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ جامعاً لكل الاختصاصات والتعديلات التى أدخلت على قوانين الجهاز المختلفة مع بقاء تبعيته لمجلس الشعب إلا أن هذه التبعية لم تدم طويلاً. حيث صدر القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ بإسناد تبعية الجهاز لرئاسة الجمهورية دون أى تعديل فى اختصاصاته.

ولمزيد من التفصيل عن الجهاز فإن الأمر يتطلب التعرض لتشكيله ودوره الرقابى ونطاق رقابته فى بند مستقل على النحو التالى:-

البند الأول: تشكيل الجهاز:-

حددت المادة ١٩ من القانون ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨ تشكيل الجهاز على النحو التالى:

١- يشكل الجهاز من رئيس ونائبين - ووكلاء وأعضاء فنيين(١) ويعين رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية وموافقة مجلس الشعب ويحدد القرار المعاملة المالية لرئيس الجهاز من حيث المرتب والمعاش(٢).

٢- ويعين نائب رئيس الجهاز بقرار من رئيس الجمهورية ويحدد القرار أيضاً المعاملة المالية من حيث المرتب والمعاش(٣).

٣- ويعين وكلاء الجهاز بقرار من رئيس الجهاز بعد موافقة مكتب

---

(١) المادة(١٩) من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨.

(٢) المادة(٢٠) من ذات القانون.

(٣) المادة(٢١) من ذات القانون.

الجهاز [1].

٤- أما العاملون الفنيون بالجهاز فقد نظمت شئونهم لائحة العاملين[2].

البند الثانى: الدور الرقابى للجهاز:

وقد تناولت المادة الثانية من قانون الجهاز – أنواع المراقبة التى يقوم بها – وهى الرقابة المالية ورقابة الأداء والرقابة القانونية وقد تناولت المادة الخامسة بيان تلك الاختصاصات تفصيلاً وتحديداً لنطاق البحث فسوف نتناول تلك الاختصاصات بشىء من الإيجاز بما يخدم موضوع الدراسة:-

١- الرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى:

وجدير بالإشارة أن رقابة الجهاز رقابة لاحقة وتعد الرقابة المالية من أعرق اختصاصات الجهاز وتمتد للإيرادات والمصروفات ومدى مطابقتها للقواعد القانونية والمحاسبية المعمول بها وتحرى أسباب الانحراف ووضع الحلول المناسبة لها.

٢- رقابة الأداء:

ولمواكبة التطور لم يقتصر الجهاز على الرقابة المالية البحتة إنما امتد نشاطه لرقابة تقييم أداء الوحدات ومدى مسايرتها للخطة الموضوعة وأداء العاملين فى تلك الوحدات أيضاً. هذا إلى جانب الرقابة التى يمارسها الجهاز وهى:

أ- متابعة أداء الوحدات (خدمية أو أعمال).

ب- متابعة تحقيق أهداف الإنتاج (سلعى و خدمى).

ج- إعداد تقارير تقويم أداء الوحدات – وتنفيذ المشروعات والتكاليف المقررة والتوقيت الزمنى لها.

د- متابعة تقييم القروض والمنح المقدمة من الدول والمنظمات الدولية.

---

(١) المادة(٢) من لائحة العاملين بالجهاز.

(٢) المادة(٢٣) من قانون الجهاز والمواد من ١٠: ١٢ من لائحة العاملين.

ولم تعد رقابة الجهاز قاصرة على مجرد رقابة البنوك والاعتمادات والأغراض المخصصة لها وإنما امتدت إلى مقارنة ذلك بالعائد المطلوب والمستهدف تحقيقه.

٣- الرقابة القانونية:

ويمكن تقسيم الرقابة القانونية التى يمارسها الجهاز إلى قسمين(١):

- خاص برقابة المخالفات المالية والتى ينص عليها فى البند ثالثاً من المادة الخامسة حيث يمارس الجهاز اختصاصه بالنسبة للقرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية للتأكد من اتخاذ الإجراءات المناسبة حيال تلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسئولين. وبيان ما إذا كانت الجزاءات التى وقعت رادعة وكافية أم لا.
- خاص برقابة قرارات شئون العاملين والملاحظ أن رجل الإدارة يتجه فى قراره نفسه للتخلص من السلطة المقيدة نظراً لما تفرضه عليه من قيود فى مباشرة اختصاصاته والاتجاه بهذه السلطة إلى التقدير الذى يتيح له حرية الحركة وسرعة التصرف ومن هنا نجد أن الرقابة تتسع كلما زاد التقدير وتمتد لتشمل الجانب الشرعى والملاءمة معاً والقرارات الصادرة بشأن العاملين تمتد لتشمل حياة العامل الوظيفية من بدايتها بصدور قرار التعيين وامتداداً لتحديد الأجر – والعلاوات –وإخضاعه للتقييم وترقيته – ومنحه المكافآت – والحافز وانتهاء بإحالته للمعاش – وفى هذه المراحل جميعاً يمارس الجهاز اختصاصه برقابة مشروعية تلك القرارات ومدى اتفاقها ونصوص القانون.

---

(١) د. محمد توفيق يونس، تاريخ الرقابة المالية فى مصر، مجلة القانون والاقتصاد العدد ٣ ٤ السنة ١٧ لسنة ١٩٤٧ ص ٣٩٨ وما بعدها د. محمد حلمى مراد، ديوان المحاسبات، مجلة العلوم الإدارية السنة الثالثة العدد ٢ ص ٩ وما بعدها د. أحمد السيد عوضين، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٨٨.

البند الثالث: صلاحيات الجهاز فى أداء دوره الرقابى:

تتنوع صلاحيات الجهاز طبقاً لكل نوع من أنواع الرقابة السالف بيانها على النحو التالى[1]:

أ- **صلاحية الجهاز بالنسبة للرقابة المالية وقد أجملتها المادة الخامسة من قانون الجهاز فى الآتى:**

١- للجهاز أن يتحقق من أن الميزانية تعبر بوضوح عن المركز المالى للوحدة ومدى اتباعها لكل ما تنص عليه القوانين واللوائح.

٢- للجهاز الحق فى اعتماد إجراءات الجرد وأنه قد تم وفقاً للإجراءات والأصول المرعية.

٣- للجهاز الحق فى إبداء الرأى فيما إذا كانت المخصصات التى كونتها الوحدة كافية لتغطية الالتزامات والمسئوليات والخسائر المحتملة.

٤- للجهاز إيضاح ما وقع خلال السنة من مخالفات للقوانين والنظم التى من شأنها تؤثر على مركز الوحدة المالى.

٥- للجهاز التحقق من ملاءمة النظام المحاسبى وأنظمة الضبط والرقابة الداخلية.

٦- الاشتراك فى جرد الخزائن ومخازن الوحدات محل المراجعة.

٧- مراجعة قرارات شئون العاملين فيما بصحة التعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال.

ب- بالنسبة لصلاحية الجهاز فى مجال تقويم الخطة ورقابة الأداء[2]:

- إعداد تقارير تفصيلية تتناول تقويم ما ينكشف من نقاط ضعف واختلال.

---

(١) د. عزت عبدالحميد البوعي: الرقابة على الأموال العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، سنة ٢٠٠٦.

(٢) الجهاز المركزي للمحاسبات، جمهورية مصر العربية، مجلة الرقابة الشاملة، الإدارة المركزية للبحوث والتدريب، العددان (١٥٣/١٥٤) يونيو ٢٠٠٣.

- متابعة تنفيذ المشروعات الاستثمارية وفقاً للتكاليف المقررة.
- متابعة تقويم القروض والمنح المبرمة مع الدول والمنظمات الدولية.
- متابعة حركة أسعار السلع والخدمات وخاصة التموينية.
- تتبع التغير فى الاستهلاك القومى والادخار القومى.
- تتبع مدى نجاح الخطة فى إقامة توازن اقتصادى بين القطاعات. الخ.

ج – صلاحيات الجهاز فى مجال الرقابة القانونية على القرارات الصادرة فى شأن المخالفات المالية:

١- للجهاز أن يطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ ورود الأوراق كاملة إليه تقديم العامل للمحاكمة التأديبية إذا رأى وجهاً لذلك.

٢- للجهاز أن يطلب من الجهة مصدرة القرارات فى شأن المخالفات المالية خلال ثلاثين يوماً إعادة النظر فى قرارها وعليها أن توافى الجهاز بما اتخذته خلال الثلاثين يوماً التالية لطلب الجهاز.

فإذا لم تستجب الجهة الإدارية كان لرئيس الجهاز أن يطلب خلال الثلاثين يوماً التالية إحالة العامل للمحاكمة التأديبية.

د- فى مجال الشركات التى تساهم فيها الدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية بما لا يقل عن ٢٥ % من رأسمالها لرئيس الجهاز تعيين مراقبى حسابات من بين من يزاولون المهنة من خارج النطاق الحكومى – أو القطاع العام – ويبلغ مراقبو الحسابات تقاريرهم للجهاز – وللجهاز أن يعد تقريراً بملاحظاته ويرسلها للجهة المعنية مع تقرير مراقبى الحسابات(١).

وإلى جانب هذه الصلاحيات أورد المشروع صلاحيات عامة منها حق الجهاز فى فحص أى مستندات بجانب المستندات المنصوص عليها فى القوانين واللوائح يرى أنها لازمة وله الحق فى طلب أية بيانات أو معلومات أو

---

(١) المادة السادسة من قانون الجهاز.

إيضاحات وله الحق فى الاحتفاظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو الأوراق إذا تطلبت عملية المراجعة ذلك.

وللجهاز الحق فى المعاينة والتفتيش على أعمال الوحدات الخاضعة للرقابة[١] وله الحق فى فحص اللوائح الإدارية والمالية والتحقق من مدى كفايتها واقتراح وسائل تلافى أوجه النقص[٢] وللجهاز أن يباشر اختصاصه بطريق العينة أو عن طريق الفحص الشامل[٣].

وللجهاز حق الاتصال المباشر بالمسئولين بكل الوحدات وعلى مختلف مستوياتهم[٤].

وإلى جانب الصلاحيات المباشرة فقد منحه المشرع صلاحيات أخرى غير مباشرة ومنها أنه اعتبر أن مخالفة القواعد والإجراءات المنصوص عليها فى الدستور والقانون واللوائح المعمول بها – ومنها قواعد وإجراءات الموازنة واللوائح، وكل تصرف خاطئ عن عمد أو إهمال أو تقصير يترتب عليه صرف مبالغ من أموال الدولة أو ضياعها – وكذا عدم موافاة الجهاز بصورة من العقود والاتفاقات والمناقصات وأيضاً عدم موافاته بالحسابات ونتائج الأعمال والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة. وبما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو أية وثائق يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها فقد اعتبر كل ذلك من المخالفات المالية[٥] وإلى جانب ذلك فقد اعتبر المشرع عدم الرد على مكاتبات الجهاز مخالفة إدارية[٦].

---

(١) المادة السابعة من قانون الجهاز.
(٢) المادة الثامنة من قانون الجهاز.
(٣) المادة التاسعة من قانون الجهاز.
(٤) المادة العاشرة من قانون الجهاز.
(٥) المادة(١١) من قانون الجهاز.
(٦) المادة(١٢) من ذات القانون.

والغريب فى ذلك كله وبالرغم من هذا الكم من الصلاحيات والاختصاصات التى أولاها المشرع للجهاز إلا أنه لم يوفر الحماية القانونية والضمانات الكافية لأعضائه للنهوض بتلك الاختصاصات وهو ما يضعف بلا شك من قدر الأعضاء ويحط من هيبة تقاريره حيث إن هذا القدر الهائل من الاختصاصات والصلاحيات لابد لها من سياج قوى يحمى القائمين بها.

البند الرابع: نطاق اختصاصات الجهاز:

يباشر الجهاز اختصاصاته المشار إليها آنفاً على الجهات الآتية:

١- الجهاز الإدارى للدولة – ووحداته – الرئاسية – الخدمية.

٢- وحدات الإدارة المحلية.

٣- الهيئات العامة وهيئات القطاع العام وشركاته والجمعيات التعاونية التابعة لأى منها.

٤- الشركات التى تساهم فيها الدولة أو أى شخص معنوى عام بما لا يقل عن ٢٥% من رأسمالها.

٥- النقابات والاتحادات المهنية والعمالية.

٦- الجهات التى تنص قوانينها على خضوعها للجهاز.

٧- أى جهة أخرى تقوم الدولة بإعانتها أو ضمان أدنى للربح. أو ينص القانون على اعتبار أموالهم من الأموال المملوكة للدولة[١].

٨- كما يختص الجهاز بفحص ومراجعة أعمال وحسابات أى جهة يعهد إليه بمراجعتها وفحصها من رئيس الجمهورية – أو مجلس الشعب – أو رئيس مجلس الوزراء – ويبلغ الجهاز نتيجة الفحص للجهة طالبة الفحص[٢].

---

(١) المادة(٣) من قانون الجهاز.

(٢) المادة(٤) من ذات القانون.

الغصن الثانى

جهات الرقابة المستقلة

النيابة الإدارية

كانت النيابة الإدارية حتى عام ١٩٨٩ هيئة مستقلة ملحقة برئاسة الجمهورية إلا أنها بصدور القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ أصبحت هيئة قضائية مستقلة ملحقة بوزير العدل[١].

وتعتبر رقابة النيابة الإدارية من قبيل الرقابة اللاحقة التى تمارسها إما بناء على شكوى أو بناء على طلب.

ولمزيد من التفصيل حول دور النيابة الإدارية نتناول ذلك على ذات النسق السابق من حيث التشكيل والدور الرقابى لها ونطاق ذلك الدور على النحو التالى:

البند الأول: تشكيل النيابة الإدارية:

تشكل النيابة الإدارية من رئيس بدرجة وزير[٢] وعدد كاف من نواب الرئيس يعاملون من حيث المرتب معاملة الرئيس[٣] ومن عدد من الوكلاء العامين الأول – والوكلاء العامين – ورؤساء النيابة من الفئتين أ ب – وكلاء النيابة من الفئة الممتازة – ووكلاء النيابة ومساعديها – ومعاونيها.

وتتكون النيابة الإدارية من إدارات ونيابات وفروع يعين عددها

---

(١) المادة الأولى من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ المعمول به اعتباراً من ٢١/ ٤ /١٩٨٩.

(٢) تم رفع الفئة بمقتضى أحكام القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٨٨. بتحديد مرتبات ذوي الربط الثابت وشاغلى الوظائف العامة التى تعادل درجة الوزير ومن بينها فى ذلك الوقت رئيس هيئة النيابة الإدارية.

(٣) حكم محكمة النقض، الدائرة المدنية والتجارية والأحوال الشخصية بجلسة ١٩٨٨/١٢/٢٠ المقيدة برقم ٥٢ لسنة ٥٨ ق(رجال قضاء) وبناء عليه صدر قرار رئيس هيئة النيابة الإدارية رقم ٩١ لسنة ١٩٨٩ فى ١٩٨٩/٥/٢٠ يمنح نواب رئيس الهيئة مرتب الوزير أسوة بنواب رئيس محكمة النقض.

واختصاصها ومقر كل منها بقرار من وزير العدل. بناء على اقتراح رئيس الهيئة وبعد أخذ رأى المجلس الأعلى للنيابة الإدارية(١).

وإلى جانب ذلك نص القانون على تشكيل مجلس أعلى للنيابة الإدارية برئاسة رئيس الهيئة وعضوية أقدم ستة من نواب الرئيس(٢).

البند الثانى: الدور الرقابى للنيابة الإدارية:

مرت اختصاصات النيابة فى مجال الرقابة والفحص بمرحلتين فى غاية الأهمية:-

المرحلة الأولى: وهى الفترة من ١٩٥٨ إلى عام ١٩٨٩ وكان اختصاص النيابة الأصيل هو الرقابة والفحص وكان لها فى سبيل ذلك الاستعانة برجال البوليس فإذا ما أسفرت الرقابة عن أمور تستوجب التحقيق أحيلت الأوراق إلى قسم التحقيق بإذن من مدير النيابة أو الوكيل المختص بذلك فى قسم الرقابة(٣) وواضح أن النيابة الإدارية قد جرى تقسيمها إلى قسمين.

الأول: خاص بالرقابة والفحص وتحرى المخالفات الإدارية والمالية.الثانى: خاص بالتحقيق فيما تسفر عنه قسم الرقابة والفحص من مخالفات. المرحلة الثانية: وقد بدأت هذه المرحلة بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ حيث ألغى قسم الرقابة والفحص – وعهد باختصاصاته لهيئة الرقابة الإدارية وأصبح اختصاص الرقابة والفحص اختصاصاً غير مباشر قاصراً

---

(١) المادة الرابعة من قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية بعد تعديلها بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩.

(٢) المادة الثانية مكرراً من قانون النيابة الإدارية.

(٣) وكان نص المادة الخامسة قبل إلغائها ينص صراحة على " لقسم الرقابة والفحص أن يتخذ من الوسائل اللازمة لتحرى المخالفات الإدارية والمالية والكشف عنها وله فى سبيل ذلك الاستعانة برجال البوليس.. الخ. كما تنص المادة السادسة قبل إلغائها على وجوب إحالة ما تسفر عنه الرقابة إلى التحقيق. وذلك بإذن من مدير النيابة أو الوكيل المختص بقانون الرقابة.

على ما يرد للنيابة من شكاوى تحمل فى طياتها مخالفات إدارية أو مالية أو إهمال فى أداء واجبات الوظيفة وأصبح الاختصاص الأصيل للنيابة هو تحقيق ما يرد فى هذه الشكاوى والتحقيق فيما يحال إليها من الجهات فى وقائع المخالفات المالية والإدارية ومخالفات الإهمال فى أداء واجبات الوظيفة.

ولعل القصد من بيان الدور (الرقابى) للنيابة الإدارية هو إلقاء الضوء على الجانب الإدارى لعمل النيابة والذى يتمثل فى فحص الشكاوى وإجراء التحقيق اللازم ولا يتغذى أثره على إخطار الجهة الإدارية برأيها فيما أسفر عنه التحقيق سواء بالحفظ أو بطلب توقيع جزاء إدارى أو طلب وقف العامل إذا كان الفعل يكون جريمة تأديبية[١] ولها أن تحيله للمحكمة التأديبية.

بيد أنه إذا كانت هناك ثمة ملاحظة على هذا الجانب من عمل النيابة الإدارية يمكن أن يلتمسها الباحث دون عناء وهى أنه إذا كان المرجع فيما تجريه النيابة الإدارية من تحقيقات أولاً وأخيراً لجهة الإدارة – سواء فى الإحالة للتحقيق أو بتوقيع جزاء من عدمه. فلماذا يوكل للنيابة بهذا الدور أساساً خاصة وإذا كان بكل وحدة قسم للشئون القانونية لذا فإن اختصاص النيابة بالتحقيق مع العاملين – على أن يترك الرأى الأول والأخير لجهة الإدارة – أمر عقيم تزيد مساوئه عن حسناته (وذلك فيما عدا حالات التحقيق الوجوبية التى تختص بها النيابة الإدارية).

البند الثالث: النطاق الرقابى للنيابة الإدارية:

أوردت المادة الثالثة من قانون النيابة الإدارية نطاق اختصاصها

---

(١) وفى هذا الصدد فقد استقر الرأى فقهاً وقضاء على أن بنيان الجريمة التأديبية يقوم على عناصر منها:

- التصرف الخاطئ، سواء كان إيجاباً أو سلباً داخل نطاق الوظيفة أو خارجه.
- صفة المخطئ، إذ يلزم أن يقع الفعل من أحد العاملين.
- توافر الإرادة الآثمة، وهو الركن المعنوى فى الجريمة.

بطائفة الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها[1]. وقد أضيفت طوائف أخرى وردت فى قرارات جمهورية مختلفة ومن قبيل ذلك موظفى المؤسسات والهيئات العامة والشركات والجمعيات والهيئات الخاصة التى تساهم فيها الحكومة بنسبة لا تقل عن ٢٥ % من رأسمالها وكذا أعضاء مجلس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقاً لقانون العمل ٣٧ لسنة ١٩٧٣. كما امتد اختصاص النيابة الإدارية على الشركات والهيئات القائمة على التزامات المرافق العامة[2]. كما يسرى قانون النيابة على أعمال الجمعيات التعاونية الاستهلاكية المركزية. وعمل الجمعيات التعاونية الاستهلاكية والاتحادات التعاونية[3].

مجلس الدولة:

ولعل القصد من تناول مجلس الدولة فى هذا المجال يهدف أساساً لبيان الدور الرقابى الذى يؤديه فمن المؤكد أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تمارس اختصاصاً قضائياً وهى الصفة الغالبة.

والدور الرقابى للمجلس فى هذا المقام ينحصر فيما يؤديه قسم الفتوى والتشريع وبالذات قسم الفتوى وبتحديد أكبر ما يؤديه القسم الاستشارى للجمعية العمومية ولجان وإدارات الفتوى.

---

(١) ورد لفظ الموظفين الداخلين فى الهيئة والخارجين عنها بمناسبة المعاصرة فى إصدار قانون النيابة الإدارية ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وقانون العاملين المدنيين بالدولة فى ذلك التاريخ وهو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١. لذا كانت هذه التفرقة غير ذات محل بعد إلغاء العمل بهذا القانون حيث لم يرد هذا التمييز فى القوانين أرقام ٤٦ لسنة ١٩٦٤ لسنة ١٩٧١ ٤٧ لسنة ١٩٧٨ حيث استعاض عنها القانون بالنص على وجوب استكمال التحقيق الذى بدأ مع العامل حتى بعد إحالته للمعاش.

(٢) القرار الجمهورى ١٩ لسنة ١٩٥٩، وتجدر الإشارة إلى أن المؤسسات العامة قد ألغيت بالقانون رقم ١١١ لسنة ١٩٧٦ وحل محلها قانون الهيئات العامة رقم ٩٧ لسنة ١٩٨٣.

(٣) القرار الجمهورى رقم ٤٥٦ لسنة ١٩٥٥ القرار الجمهورى ٢٠٦٢ لسنة ١٩٦٠.

فمن المعلوم أن وظيفة هذا القسم هو تقديم الرأى القانونى أو الاستشارات القانونية فيما يطلب منها – وأن رأيها فى هذا الشأن هو رأى استشارى غير ملزم عدا بعض الحالات التى يكون فيها رأى الجمعية العمومية ملزماً للجانبين(١).

وتأتى رقابة مجلس الدولة من خلال إعمال قواعد التفسير لما شاب نصوص القانون من غموض أو إبهام – وبيان مقصد الشارع – بقصد إرجاء الإدارة إلى جادة الصواب إن هى حادت عن جادته فى تفسير نصوص القانون ولعل عدم الالتزام فى طلب الرأى أو تنفيذه هو ما أضفى عليه الطابع الإدارى الذى قصدنا بيانه بيد أن ذلك كله لا ينفى أن ما يقوم به المجلس فى هذا الشأن عملاً قانونياً خالصاً.

ولا يقتصر عمل المجلس على بيان الرأى القانونى فيما يعرض عليه مسائل وإنما يمتد أيضاً إلى ما تبرمه الإدارة من عقود يتطلب القانون ضرورة اشتراك عضو مجلس الدولة(٢) فى لجان المناقصات والمزايدات.

الفرع الثالث

أساليب ممارسة الرقابة الإدارية الخارجية

العملية الرقابية سواء كانت سابقة أو لاحقة مؤقتة أو مستمرة لا تقتصر على عمل معين – فهى متابعة شاملة للإدارة ولكافة أعمالها.

لهذا تتعدد أساليب الرقابة تبعاً لتنوع أعمال الإدارة. وتتمثل ذلك

---

(١) وقد حددت الفقرة(د) من المادة ٦٦ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وهى المنازعات التى تنشأ بين الوزارات أو بين المصالح العامة أو بين الهيئات أو بين المؤسسات العامة أو بين الهيئات المحلية، ولمزيد من الإيضاح، نحيل فى هذا المقام لمؤلف الأستاذ الدكتور/ محمد مرغنى خيرى، القضاء الإدارى ومجلس الدولة الجزء الأول ص ١٨١، د. عبد الحميد كمال حشيش، مبادئ القضاء الإدارى ص ١٨٨.

(٢) يراجع فى ذلك نص المادة السادسة من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ بتنظيم المناقصات والمزايدات وكذلك المادة الثالثة عشر والخامسة والثلاثين من هذا القانون.

الأساليب فى أساليب دائمة مستمرة لا يتوقف ممارستها على وقت معين ولا على طلب جهة الإدارة الخاضعة للرقابة واستمرارية تلك الأساليب لا يعنى استمرار العمل الرقابى طول الوقت وإنما يعنى دوريته بصفة دائمة ومنتظمة لا يتوقف ممارستها ولا تختلف من جهة لأخرى وتصلح لكل الجهات ولعل أصدق وصف لها أنها بمثابة المعايير الثابتة التى تطبق فى كل الجهات ومن قبيل ذلك المراجعة بمراحلها المختلفة بدءاً من الفحص والتقويم وانتهاء بالتقرير الذى يتضمن نتيجة الفحص وتوصياته وأوجه النقص والقصور ووسائل معالجتها ومن قبيل ذلك التفتيش بكافة أنواعه وكافة الوسائل الأخرى التى سوف نتعرض لها تفصيلاً.

كما أن من أساليب الرقابة ما يتسم بالتأقيت. والتأقيت لا يعنى أكثر من أن تلك الأساليب تصلح لوقت معين لا تتعداه فإذا انتهى هذا الوقت انتهى دورها تماما ومنها السجلات الخاصة بوقت معين والجولات الميدانية وتلك الأساليب عادة ما تكون أساليب وصفية وأخرى كمية.

ولمزيد من الدراسة نتناول كل من نوعى أساليب الرقابة الدائمة والمؤقتة.

الغصن الأول

أساليب الرقابة الخارجية الدائمة

أولاً : المراجعـــــة

والمراجعة هى الفحص الانتقادى للنظم الداخلية، لإيضاح ما قد يوجد فى تلك النظم من مواطن ضعف، يتعين معالجتها وإبداء الرأى الفنى المحايد(١).

وتمتد المراجعة لتشمل كافة النظم الداخلية للوحدة مالية وقانونية

---

(١) أنواع المراجعات، للمحاسب / عبد العزيز حما، بحث، النـــشرة التدريبيـــة للعـــاملين بالجهاز المركزى للمحاسبات، العدد ١٠٥ يناير – مارس ١٩٩١ ص ٥.

والكفاية والفعالية. وتمر المراجعة بمراحل عديدة منها – الفحص – والتقويم – وأخيراً التقرير[1].

أ- **الفحص**:

ويعنى التأكد من صحة البيانات المدونة وهو مرحلة تتميز بالدقة، ويمتد الفحص لكافة العمليات التى تباشرها الوحدة سواء كانت مالية أو حسابية أو إدارية[2] مثل القواعد والنظم والإجراءات التى تنظم علاقة العاملين بالمرفق بدءاً من التعيين وانتهاء بنهاية الخدمة.

قد تكون هذه البيانات إحصائية أو حسابية تعتمد فى جوهرها إلى الأرقام سواء كانت خاصة بعدد العاملين أو الإنجازات.

وتتوقف مصداقية الفحص على مصداقية تلك البيانات ودقتها والأصول المستمدة منها، وما إذا كانت تعبر بصدق عما يدور فى الوحدة من عدمه.

وغالباً ما يكون الفحص شاملاً لكل مصادر البيانات المشار إليها – وقد يكون الفحص على سبيل المثال إذا تشابهت الحالات محل الفحص ويترك للجهة عملية المتابعة لباقى الحالات.

ب – **التقييم**[3]:

والتقييم هو الحكم على صلاحية النظم المتبعة ومدى فاعليتها ويقصد

---

(١) د. عبدالفتاح الصحن وكمال خليفة، المراجعة علماً وعملاً، الناشر قسم المحاسبة، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، ١٩٩٢م، ص٢٦١ وما بعدها.

(٢) ومن الفقهاء من يرى أن المراجعة والفحص هما أداة واحدة من أدوات الرقابة الإدارية، للمزيد من ذلك، مرجع الدكتور/ رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإدارى، دراسة علمية وعملية فى النظم الوضعية والإسلامية عام ١٩٩٤، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، ص ٢٨٢ بيد أن الواقع العملى استقر على أن الفحص أحد مراحل المراجعة.

(٣) د. توفيق محمد عبدالمحسن: تقييم الأداء، دار النهضة العربية، ١٩٩٩، ص٣؛ ود. عايدة سيد خطاب، تقييم الأداء بقطاع الخدمات، دراسة ميدانية في قطاع المواصلات السلكية واللاسلكية.

بالنظم المتبعة فى هذا الشأن النظم المالية والقانونية والإدارية بالوحدة.

ويتم تقييم النظم المالية من خلال:

(أ) مصروفات الوحدة – ويتم تقييمها من خلال المستندات والدفاتر والسجلات وصحة القيود الخاصة بالصرف فى ضوء القوانين واللوائح المعمول بها(١).

(ب) بالنسبة للإيرادات يتم تقييمها من خلال مراجعة كافة موارد الوحدة سواء الواردة فى الموازنة أو الخارجة عنها من خلال ما تحصل عليه مقابل خدماتها أو من خلال الرسوم.

(ج) مراجعة الحسابات الختامية لموازنة كل وحدة.

كما يتم تقييم النظم القانونية من خلال(٢):

أ) صحة القرارات الصادرة عن الوحدة فى مجال شئون العاملين من تعيينات – وترقيات – وعلاوات – والبدلات والأجور الإضافية والجهود غير العادية – والتثبت من أنها مطابقة للقوانين.

ب) مدى كفاية تلك النظم.

ج) مراقبة مدى إعمال قواعد التفويض درءا لمشاكل الاختصاص.

د) كشف حوادث التلاعب والاختلاس والمخالفات المالية.

وبالنسبة للنواحى الإدارية فيتم تقييمها عن طريق:

أ) وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة.

ب) مراقبة النظم الداخلية للوحدات لإحكام الرقابة الخارجية.

---

(١) وقد نظم ذلك قانون الموازنة العامة للدولة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار وزير المالية ٣٢٣ لسنة ١٩٨٣، وكذلك قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار ووزير المالية رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢.

(٢) د. علي السلمي: تقييم الأداء في إطار نظام متكامل للمعلومات، مجلة الإدارة، المجلد التاسع، العدد الأول، يوليو ١٩٧٦، ص٤١-٤٢.

ج) مراقبة التنظيم المعمول به داخل الوحدات ومدى مرونته.

د) مدى السهولة واليسر الخاصة بقواعد الاتصال والتنسيق.

هـ) دراسة مدى قدرة الهيكل التنظيمى على إيجاد أكبر قدر من التناسب بين السلطة والمسئولية(١).

ج – التقرير:

والتقرير هو محصلة نتائج الفحص وتتخذ التقارير أنواعاً متعددة من حيث طبيعتها والغرض منها ومصدرها وتوقيتها.

فمن حيث طبيعتها – فقد تكون تقارير إدارية إذا كان موضوع الفحص إدارياً مثل متابعة أعمال الإدارة وتصرفاتها – وقد تكون التقارير إحصائية إذا كان محتوى التفتيش أرقام أو بيانات تمثل حجم العمالة أو الإنجاز المحقق وقد تكون تقارير مالية.

ومن حيث الغرض منها فقد تكون تقارير مخصصة لقياس ما تم إنجازه من الخطة وما لم يتم و الصعوبات التى تعترض تحقيق الأهداف ووسائل علاجها.

كما تختلف التقارير من حيث مصدرها – فقد تصدر عن الرؤساء التنفيذيين فتسمى تقارير تنفيذية – كما إنها قد تصدر عن هيئات استشارية فتسمى تقارير استشارية وقد تكون تقارير تفتيش(٢).

وتختلف التقارير من حيث توقيتها – فقد تكون تقارير دورية أى بشكل دورى منتظم – شهرية أو سنوية أو نصف سنوية وقد تكون تقارير مفاجئة(٣).

والتقارير قد تكون مكتوبة سواء كانت مختصرة أو مطلوبة فحسب

---

(١) د. محمد عبد الفتاح، مشكلات تطبيق المراجعة الإدارية كأداة لرفع كفاءة الأداء، رسالة دكتوراه كلية تجارة، جامعة عين شمس ١٩٨٦.

(٢) دليل تقارير الجهازين المركزى للمحاسبات، والتنظيم والإدارة، بحث، إعداد الإدارة المركزية للبحوث يناير ١٩٨٦، الجهاز المركزى للمحاسبات.

(٣) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٣٩٦.

الحاجة وقد تكون التقارير شفوية.

وتتوقف فاعلية التقارير الإدارية على دقة البيانات التى تتضمنها – ومدى صحتها ووضوح المشكلة ووسائل علاجها ويتوقف ذلك على كفاية المعلومات ووضوحها(١).

وتعتبر التقارير الوسيلة المثلى التى تعبر عن نتائج التفتيش التى تمارسها أجهزة الرقابة والتقارير قد تكون سرية بدرجات معينة(سرى جداً أو سرى للغاية) أو علنية.

ثانياً : التفتيش أو المعاينة

والمقصود بالتفتيش هنا هو التفتيش الإدارى دون غيره.

والتفتيش الإدارى هو مراجعة العمل والكشف عن الأخطاء والمعوقات التى تحول دون تحقيق الأهداف(٢) ومن الفقهاء من أنكر أن التفتيش وسيلة مستقلة من وسائل الرقابة الإدارية واعتبر أن كلا من الملاحظة والمراجعة والتفتيش وسيلة واحدة من وسائل الرقابة الإدارية(٣).

بيد أن هذه النظرة تحتاج لشىء من التعمق فلا شك أن المراجعة تختلف عن التفتيش من حيث كيفية ممارستها ومن حيث الوسيلة المستخدمة فى كل منهما.

أما من حيث كيفية الممارسة لكل من المراجعة والتفتيش فالمراجعة فحص انتقادى للنظم الداخلية كما سلف بيانه يعتمد على الوثائق والمستندات – أما التفتيش فهو معاينة خارجية للعمل يعتمد فى شقه الأكبر على الماديات

---

(١) الأستاذ / محمود ادهم إبراهيم، نظم الرقابة المالية العليا، بحث، النشرة التدريبية للجهاز المركزى للمحاسبات، العدد(٦٠) السنة الثالثة عشرة.

(٢) الأستاذ / محمود ادهم إبراهيم، نظم الرقابة المالية العليا، بحث، النشرة التدريبية للجهاز المركزى للمحاسبات، العدد(٦٠) السنة الثالثة عشرة.

(٣) د. محمد رمضان بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإدارى للدولة، مرجع ســابق، ص ٢٨٢ وما بعدها.

الملموسة مثل الأجهزة والأشخاص.

أما وجه الاختلاف من حيث الوسيلة فالمراجعة وسيلتها الوثائق والمستندات وما يتطلب من التدقيق والدخول فى تفاصيل وجزئيات أما التفتيش فمن حيث إنه معاينة فهو يعتمد على الماديات الكلية دون التطرق للتفاصيل والجزئيات.

ونظراً لأهمية التفتيش فقد أنشئت له إدارات متخصصة عن الوزارات والمصالح والأجهزة وبالمحافظات(١).

أنواع التفتيش:

يتخذ التفتيش أنواعاً متعددة تختلف من حيث الوقت ومن حيث المدى ومن حيث الحرية فى اختياره:

أنواع التفتيش من حيث الوقت:

أ – التفتيش الدورى:

وهو الذى يتم بصفة دورية منتظمة شهرية أو سنوية أو نصف سنوية.

وعلى خلاف ما استقر عليه العمل من دورية التفتيش فقد يكون فجائياً – إذا تطلب الأمر ذلك – أو كان بناء على طلب السلطة المختصة وقد تتولاه الأجهزة المتخصصة وقد تتولاه إدارات التفتيش بالوحدات.

أنواع التفتيش من حيث مداه:

أ – التفتيش الكلى الشامل:

والغرض منه التأكد من صحة جميع العمليات التى قامت بها الوحدة مؤيدة بالمستندات ويشتمل على كافة مراحل العملية، وهو السائد عملاً بين

---

(١) يراجع فى ذلك قرار رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ١٣٤ لسنة ١٩٧٨ بشأن معايير ترتيب الوظائف وكذلك المادة ١٣٥ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الإدارة المحلية وما تضمنه من إدراج وظائف لإدارات التفتيش المالى والإدارى.

جميع أنواع التفتيش[1].

ب – التفتيش الجزئى[2]:

ويكون التفتيش الجزئى على عمل معين من أعمال الوحدة والفارق بينه وبين التفتيش الكلى ينحصر فى النطاق فقط وليس فى المبادئ والأصول التى تحكم نوعى التفتيش، وقد يكون الجزء منصباً على عينة حسابية كأن تكون ٥٠% أو ٧٠% وقد تكون العينة موضوعية كأن يكون موضوعا معيناً من الموضوعات.

أنواع التفتيش من حيث الحرية فى اختياره:

أ– التفتيش الإجبارى:

وهو التفتيش الذى تفرضه القوانين واللوائح وليس لأى وحدة دخل فى اختياره.

ب – التفتيش الاختيارى:

وهو الذى يتم بناء على رغبة أو طلب السلطات دون أى إلزام عليهم بذلك وقد يكون ذلك لفحص موضوع معين أو موضوعات معينة.

أنواع التفتيش من حيث موضوعه[3]:

أ – التفتيش المستندى:

ويكون الغرض منه فحص الوثائق والمستندات التى تعول عليها الوحدة فى تصرفاتها مثل عقود الملكية أو الإيجار وسائر العقود التى تبرمها – ويكون الغرض منه الوقوف على صحة المستندات التى تعتبر أدلة إثبات لدى الوحدة على صحة ما قامت به من تصرفات وأعمال.

---

(١) د. أحمد محمود أحمد: دليل التفتيش الإرشادي، الجهاز المركــزي للتنظــيم والإدارة، الإدارة المركزية للتفتيش والمراجعة.

(٢) أ. عبدالعزيز السيد، نظام التفتيش الإداري، ديوان الموظفين، الإدارة العامة للاختبــار والتعيين، ص١٧.

(٣) أ. عبدالعزيز السيد، نظام التفتيش الإداري، مرجع سابق، ص١١.

ب – التفتيش القانونى:

ويتمثل ذلك فى التأكد من مدى مسايرة كافة تصرفات الوحدة مع القوانين واللوائح والقرارات – كما يمتد التفتيش ليشمل مدى سلامة تلك التصرفات وكفايتها.

أنواع التفتيش من حيث مصدره:

أ – التفتيش الداخلى:

وهو ما تجريه الإدارة من تفتيش على نفسها من خلال إدارات التفتيش الخاصة بها – أى أنه رقابة ذاتية وقد يكون بناء على طلب الوحدة أو بناء على شكوى خارجية.

ب – التفتيش الخارجى:

وهو التفتيش الذى تجريه جهات خارجية منبتة الصلة عن الوحدة وقد يكون هذا التفتيش دورياً أو جبرياً أو اختيارياً أو فجائياً[١].

ثالثاً : التحريات الإدارية

ويقصد بالتحريات الإدارية استكشاف أسباب التعقيدات المكتبية وانحرافات القادة والتى تتمثل عادة فى المحاباة والاسترشاء واختلاس الأموال وإهمال الواجبات الوظيفية وإساءة استعمال السلطة الإدارية[٢].

وقد أولت معظم الدول فى الوقت الحاضر أهمية خاصة بالنسبة للتحريات وأوكلت إلى جهات متخصصة القيام بها. وفى مصر تتولى هيئة الرقابة الإدارية القيام بتلك المهمة حيث نص قانون إنشائها صراحة على قيامها بتحرى أسباب القصور فى العمل والإنتاج[٣].

وتتم التحريات بالمراقبة السرية للأقوال والأفعال داخل العمل وخارجه طبقا للحدود التى كفلها القانون والدستور للحريات العامة والخاصة.

---

(١) الأستاذ / محمود أدهم إبراهيم، نظم الرقابة، مرجع سابق ص ١٢.

(٢) د. بكر القبانى، الوجيز فى الإدارة العامة، مرجع سابق ص ١٨١ وما بعدها.

(٣) د. عيد مسعود الجهنى، الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ٤٢٣.

كما تتم التحريات عن طريق جمع البيانات والمعلومات سواء كانت عامة أو خاصة عن الموظفين أو من لهم صلة بهم. ويمتد ذلك للعاملين بالخدمة أو المرشحين لشغل وظائف عامة.

كما تتم التحريات كذلك بوسائل استقصاء أحوال العاملين وظروف العمل والمشاكل التى يتعرضون لها ووسائل مواجهتها.

وكما تكون التحريات عن العاملين تكون أيضاً عن العمل حيث تقوم الجهات المختصة بتحرى أسباب قصور العمل بالجهاز الإدارى وعيوب النظم الموجودة مالية أو فنية أو إدارية(١).

وتهدف التحريات أساسا للكشف عن مواطن الضعف والقصور فى الأداء وبيان أسبابه وتمتد كذلك لبيان أساليب العلاج.

كما تهدف التحريات إلى كشف المخالفات المالية والإدارية والجرائم التى يرتكبها العاملون وإبلاغ النتائج التى يتم التوصل إليها لجهات الاختصاص لاتخاذ الإجراء المناسب بشأنها.

والتحريات الإدارية بقدر ما تصبوا إليه من أهداف سامية باعتبارها وسيلة هامة لكشف الانحراف إلا أنها ينبغى ألا تكون مكنة لتصيد الأخطاء أو محلا لإعمال الأهواء والنزعات الشخصية(٢).

رابعاً : فحص الشكاوى

تعتبر الشكوى من الحقوق الطبيعية المرتبطة بالمواطن ولذلك تعتبر صورة من صور حرية التعبير عن الرأى.

كما أن الشكوى من الحقوق التى كفلتها معظم الدساتير وحرصت

---

(١) د. سعيد عبد المنعم الحكيم – الرقابة الإدارية، مرجع سابق ص ١٧٥.

(٢) أنظر تقرير هيئة الرقابة الإدارية المقدم للمؤتمر الثالث والثلاثين للقادة الإداريين لترشيد وسائل المتابعة والرقابة، الجهاز المركزى للتنظيم و الإدارة، برامج القادة الإداريين ص ٦٠.

غالبية القوانين والقرارات على إبراز لنص على حق المواطنين فى الشكوى[١] ومن مظاهر الاهتمام بشكوى المواطنين فى مصر أن خصصت الدولة مكاتب لتلقى وفحص الشكاوى داخل كافة وحدات الجهاز الإدارى للدولة[٢] ولم يقتصر الأمر عند هذا الحد بل يجوز نشر الشكاوى بالصحف والمجلات.

وحتى تحقق الشكوى أغراضها فى كشف ما ستر من انحرافات وما خفى من مخالفات يجب أن تكون حقيقية ومستندة على أسباب تقوم على واقع أو قانون وليس مجرد ادعاءات كيدية الغرض منها التشهير والانتقام.

ومن المستقر عليه أنه ليس للشكوى شكل معين تصاغ من خلاله – فكما تكون كتابة أيضاً تكون شفاهة، ومن صورها التظلم سواء كان ولائياً أو رئاسياً أو إلى لجنة معينة – كأن يقدم التظلم إلى مصدر القرار بطلب إلغائه أو تعديله أو سحبه[٣] أو يقدم إلى رئيس مصدر القرار طالباً رفع الضرر الذى حاق بالمتظلم. وبمقتضى التظلم يحق للرئيس مراجعة أعمال مرءوسيه بما له من سلطة فإذا ما تكشف له عدم مشروعية التصرف أو عدم ملاءمته كان للرئيس حق تعديل تصرف المرءوس[٤].

وتمثل تظلمات الموظفين الغالبية العظمى من تلك التظلمات لذلك نص

---

(١) د. بكر القبانى، الوجيز فى الإدارة العامة، مرجع سابق ص ١٨١.

(٢) ومن قبيل ذلك، قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٣٠ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء أمانة فرعية بمجلس الوزراء، تسمى أمانة الشكاوى واتجاهات الرأى العام، وكذا قرار رئيس الوزراء رقم ٣٤٠٧ فى شأن تنظيم مكاتب الشكاوى والذى يقضى ببحث الشكوى والرد عليها خلال عشرين يوما.

(٣) د. فؤاد العطار، القضاء الإدارى دراسة مقارنة فى القانون الوضعى عام ١٩٩٦ ص ٩٢، د. محمد كامل ليلة، الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية. دراسة مقارنة طبعات ١٩٦٤، ١٩٦٥، ١٩٧٠ ص ١٣١، د. سليمان محمد الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية سنة ١٩٦١ طبعة ثانية ص ١٥.

(٤) د. سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق – ص ١٥، د. طعيمة الجرف رقابة القضاء الإدارى لأعمال الإدارة، مرجع سابق ص ٧٦، ٧٧.

قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ فى المادة الثانية عشرة منه على ضرورة تظلم العامل قبل اللجوء لمجلس الدولة.

ولعل الحكمة من ذلك هو الرغبة فى تقليل المنازعات أمام القضاء بقدر الإمكان وأيضاً منح جهة الإدارة كامل حريتها فى مراجعة نفسها فيما أصدرته من قرارات.

خامساً : الرأى العام

والرأى العام – هو مجموع الآراء التى تسود فى مجتمع معين وتمثل الاتجاه العام بالنسبة لغالبية أفراده فى موضوع معين.

ويختلف الرأى العام بالنسبة لكل طائفة أو هيئة من هيئات وطوائف المجتمع – بحسب المشاعر والأفكار ودرجة النمو الثقافى بين هذه الطوائف والهيئات، وإن كانت جميعها تلتقى فى نهاية الأمر على رأى واحد وإن اختلفت فى وسيلة وكيفية التعبير عنه والرأى العام يبنى على أغلبية أفراد المجتمع لأنه من الصعب الاتفاق بين الأفراد جميعاً على موضوع من الموضوعات التى يعرض لها المجتمع، وعلى ذلك فهى بمثابة تعبير إرادى عن وجهة نظر الجماعة[١].

ولا يقف درجة تأثير الرأى العام على قسط التعليم فقط بل يقف كذلك على درجة النمو الاقتصادى والإعلامى للمواطنين[٢].

وعلى ذلك فإن الرأى العام شديد الحساسية بالنسبة للحوادث الهامة التى تمس مصالحه وتؤثر فى حالته النفسية، لذلك فإن اتجاه الرأى العام فى قضية ما يؤثر بشدة على اتجاهات التفكير بالنسبة للسلطات العامة.

وبقدر تأثير الرأى العام على السلطات العامة يكون أيضاً تأثيره على القائمين بالرقابة التى تسعى من جانبها للوقوف على صحة ما يشغل الرأى

---

(١) د. رمزى الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستورى سنة ١٩٧٠ ص ٢٩٨.

(٢) د. حسنين عبد القادر، أصول العلاقات العامة، طبعة ثانية عام ١٩٦٢.

العام وبيان حقيقته.

وتتمثل قوة الرأى العام فى أنها تصدر حكمها المباشر على الحدث دون انتظار لتدخل ما من جانب السلطات كما تتمثل كذلك فى حق الاستفتاء الشعبى والاقتراع الشعبى والاعتراض الشعبى وإقالة النائب بواسطة الناخبين وحق الحل الشعبى وحق عزل رئيس الجمهورية(١).

سادساً : الصحافـــــــة

قد أصبحت الصحافة فى العصر الحديث من أسرع وسائل الإفصاح عن الرأى العم ونقل إحساس المواطنين للسلطات المختصة، حتى أصبحت بحق أخطر الوسائل فى كشف كل انحراف داخل الجهاز الإدارى للدولة وتوجيه الانتقادات للقائمين عليه مما زاد من فاعلية دورها الرقابى(٢).

وتبدو أهمية الصحافة فى إمداد الأجهزة الرقابية بالبيانات والمعلومات ومواطن الخلل والقصور بوحدات هذا الجهاز ويزيد من دورها ما تتمتع به من حرية فى هذا المجال ووصولها لكل مواطن سواء عن طريق المطبوعات أو عن طريق الإعلان ودون الخضوع لقواعد الإجازة السابقة، كما تتجلى أهميتها كذلك فى قدرتها على تهيئة وتعبئة الرأى العام.

وتختلف قوة الصحافة فى التأثير على الرأى العام باختلاف القدر الذى تتمتع به من الحرية سواء فى الفكر والانتشار من دولة إلى أخرى ولذلك نرى أن من الدول من قيدت تلك الحرية بنصوص قانونية وهى الدول الاشتراكية ومن الدول من زودت الصحافة بحرية وسلطة واسعة مثل فرنسا والولايات

---

(١) د. محمود حلمى، نظام الحكم فى الإسلام مقارناً بالنظم المعاصرة – طبعة أولى ســـنة ١٩٧٠ ص ١٤٦، د. طعمية الجرف، نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسى، القاهرة ١٩٦٤ ص ٤٠٥ محمد كامل ليلة – النظم السياسية سنة ١٩٦٣ ص ٧٤٨ وما بعدها.

(٢) ولا يمكن هنا إغفال ذلك الدور الذى تلعبه وسائل الإعلام الأخرى المسموعة والمرئية من توجيه وتعبئة للرأى العام.

المتحدة الأمريكية ومصر[١].

الغصن الثانى

أساليب الرقابة الإدارية الخارجية المؤقتة

تولى نظم الرقابة الخارجية اهتماماً خاصاً بوسائل الرقابة المؤقتة باعتبارها أكثر سرعة ومرونة بالنسبة لجهات الرقابة والوحدات الخاضعة لها على السواء وتختلف أساليب الرقابة المؤقتة تبعاً لاختلاف الأداة المستخدمة فيها فمنها أساليب وصفية ميدانية وأساليب كمية[٢].

الأساليب الوصفية:

وتعتمد هذه الأساليب على الجانب الوصفى وتشتمل على:

أ – السجلات – ومنها:

١. سجل الوقت:

وهو السجل الذى يمسك لضبط المواعيد مثل حضور العاملين وانصرافهم بحيث تبين وقت قدومهم للعمل ووقت مغادرتهم له.

٢. سجل التحليلات:

ويستخدم هذا السجل لبيان التحليلات المالية والخدمية بالوحدة ويكون الغرض منه بيان الموقف المالى والربح والخسارة، وكذا قياس الكفاءة والأداء فى وحدات الإنتاج الخدمى ومدى وصوله للأهداف المحددة بالنسبة للعامل

---

(١) وللمزيد من بيان أثر الصحافة فى زيادة الوعى الرقابى يراجع د. عبد الله إسماعيل البستانى، حرية الصحافة دراسة مقارنة، رسالة، كلية الحقوق جامعة القاهرة ١٩٥٠ ص ٧ وما بعدها، ويراجع كذلك د. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة الذاتية للإدارة، مرجع سابق ص ١٧٠ وما بعدها.

(٢) د. على محمد عبد الوهاب، د. عايدة سيد خطاب، د. إجلال عبد المنعم حافظ، د. عادل رمضان الزيادى د. على محمود المبيض، أصول الإدارة، مدخل متكامل، مكتبة عين شمس ١٩٩١ ص ٤٦٧ وما بعدها و د. محمد عثمان إسماعيل حميد، الإدارة العامة، مرجع سابق ص ٣٩٢ وما بعدها.

الواحد أو على مستوى العاملين.

٣. الرسوم البيانية:

وتستخدم الرسوم البيانية بأشكالها المختلفة وصورها المعبرة للمقارنة بين المعيار المتوقع الوصول إليه والمستوى الفعلى للإنجاز – وتيسر عملية الرسوم مقدار الانحراف عن المستهدف تحقيقه ووسائل العلاج[١].

الأساليب الميدانية:

<u>وتشتمل على:</u>

١. الجولات التفتيشية:

ويقصد بالجولات التفتيشية هنا تلك الجولات المفاجئة أو المباغتة دون سابق إنذار وبهدف محدد بذاته والغرض منها الوقوف على حسن سير العمل وسلامة التنفيذ[٢] وهو بطبيعة الحال يختلف عن التفتيش الدورى الذى يتم

---

(١) هذا بالنسبة لوسائل الرقابة الوقتية التى تتناسب مع الإنتاج الخدمى لوحدات الجهاز الإدارى للدولة. وهناك من الأساليب التى تتفق مع الإنتاج السلعى والتى تستخدم لقياس حجم العمل فى وحدات الإنتاج ومنها سجل العمر الافتراضى للآلات وسجلات الإحلال والتجديد.

(٢) يستخدم التفتيش عادة أسلوب العينة أو الجاشنى أو على سبيل المثال وفى الحالات التى يلجأ فيها المراقب للفحص عن طريق العينة فهناك طرق مختلفة لاختيار تلك العينة منها:

١. فحص جانب معين من القرارات كأن يكون التعيين فقط أو الترقية أو عن طريق فحص قيد معين من القيود المحاسبية.
٢. فحص وحدة متكاملة من العمليات، مثل المشتريات خلال فترة معينة.
٣. فحص جميع العمليات، مثل المشتريات خلال فترة معينة.
٤. فحص مدة معينة أو شهور معينة من السنة.

وكما هو الحال بالنسبة للعينة تكون بالنسبة للجاشنى، فيتم اختيار عدد معين من المستندات أو الملفات ويتم الفحص على سبيل المثال عن طريق اختيار مستند واحد أو عامل واحد – أو سلعة واحدة، أو قيد محاسبى واحد أو معدل أداء واحد على أن يعتبر ذلك قياساً بالنسبة للحالات المماثلة. وللمزيد من ذلك، يراجع بحث أنواع المراجعات للأستاذ / عبد العزيز حما، بحث سابق ص ١٥ وما بعدها.

بصفة دورية للوقوف على ما يجرى بالنسبة للوحدة الإدارية ككل وهو ما يعرف بالفحص الشامل(١).

٢. الملاحظة:

وتتشابه الملاحظة مع الجولات التفتيشية من حيث مكان إتمامها حيث تتم داخل ذات المكان الذى يتم التفتيش فيه إلا أنها تختلف عنه فى الكيفية حيث يتولى الرقيب إتمامها بشخصه وتحت سمعه وبصره، وتستخدم هذه الطريقة لرقابة الكميات والأنواع إلا إنه يعاب عليها ما يلى:

١ – كثرة الوقت المستخدم فيها.

٢ – اقتصار الملاحظة على عامل أو عمل واحد بعينه.

٣ – الوقوف على التفاصيل الدقيقة يفقد الرقيب الاهتمام بالإطار الكلى للعمل.

الأساليب الكمية:

تتعدد الأساليب الكمية التى تستخدم لتحقيق الوظيفة الرقابية ومن هذه الأساليب: الميزانية التقديرية – وتعنى صياغة الخطط الخاصة بفترة زمنية مقبلة فى شكل كمى، لذا يعتبرها البعض من أهم وسائل تحقيق الرقابة حيث إنها عبارة عن قوائم إما مالية أو خدمية أو سلعية.

وقد يثور التساؤل حول مدى الارتباط أو العلاقة بين الميزانية التقديرية كأسلوب رقابة وبين القانون الإدارى الذى نحن بصدده – ولعله من نافلة القول أن تحديد الكميات المطلوب تحقيقها على وجه اليقين سلعية أو مالية أو خدمية يتيح لرجل الإدارة تفويض السلطة بسهولة ويسر لجعل الخطط الموضوعة أكثر فاعلية طالما أن المستهدف تحقيقه قد حدد سلفاً فى صورة كمية فضلاً عن أن تحديد الكمية المطلوبة على وجه اليقين من شأنه تحديد أسباب الانحراف بسهولة وبالتالى اتخاذ الإجراءات التصحيحية غير أن ما

---

(١) ويتم هذا التفتيش بصورة شاملة بالنسبة لجميع العمليات من بدايتها وحتى نهايتها لكل حالة وعلى سبيل الحصر.

يعاب على الميزانية التقديرية كأداة للرقابة أنها وضعت أساساً للقياس الكمى، بما يفقدها المرونة لتتمشى كأداة ثابتة لرقابة كافة تصرفات الإدارة القانونية أو أعمالها المادية.

مواد الدستور المتعلقة بالأجهزة الرقابية[(١)]:

المادة (٢١٥):

يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة البنك المركزي والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، هيئة الرقابة الإدارية.

المادة (٢١٦):

يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد، والاستقلال.

يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء.

المادة (٢١٧):

تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها.

وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في

---

(١) دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤، الباب الخامس، الفصل السابع، الفرع الثـــاني، الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، من المادة ٢١٥ حتى المادة ٢٢١.

مدة لا تجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنشر هذه التقارير على الرأي العام.

وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون.

المادة (٢١٨):

تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المختصة بذلك، وتعد من تلك الهيئات والأجهزة، الجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

المادة (٢١٩):

يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية.

المادة (٢٢٠):

يختص البنك المركزي بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، وعلى النحو الذي ينظمه القانون.

المادة (٢٢١):

تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين، والتمويل العقاري، والتأجير التمويلي، والتخصيم والتوريق، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

تعليق على المادة (٢١٧) من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ والخاصة بالتقارير الرقابية :

لقد انفرد دستور ٢٠١٤م بمميزات في هذه الجزئية عن دستور ٢٠١٢م الملغي، حيث ألزم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية بتقديم تقاريرها السنوية إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء فور صدورها بحسب نص المادة (٢١٧) من دستور ٢٠١٣. أما دستور ٢٠١٢ الملغي فينص في مادته (٢٠١) على تقديم تلك التقارير إلى تلك الجهات خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها، وهنا لا نشكك في نزاهة هذه الأجهزة ولكن ما الداعي لتأخير هذه التقارير لمدة ٣٠ يوماً فلا داعي لذلك مما قد يفتح الباب إلى التلاعب في نتائجها أو التحايل عليها أو فتح المجال لتسريب نتائجها للمتضررين وبدورهم يقومون بتدارك عواقبها عليهم، إنما إرسالها فوراً لمؤسسات الرئاسة ومجلس النواب ومجلس الوزراء سيقلل من هذه الفرص ويتيح بما لا يدع مجالاً من الشك كشف الفساد بصورة أفضل.

وتقارير الأجهزة الرقابية والهيئات السمتقلة دائماً ما تكون داعمة لاتخاذ القرار للوقوف على الحقيقة واتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب حتى تكون الصورة مكتملة. وبالطبع كلما كانت هذه التقارير سريعة وفورية يكون القرار أسرع وأنسب ولكن إذا ظلت حبيسة الإدراج يتأخر صدور القرار المناسب وتكون عرضة للتلاعب والتغيير وفقاً لمصالح البعض.

المبحث الثاني

استقلالية الأجهزة الرقابية ومتطلبات فاعليتها

تقديم :

لا يمكن للأجهزة العليا للرقابة أن تقوم بمهامها بصورة موضوعية وفعالة إلا إذا كانت مستقلة عن الجهة الخاضعة للرقابة، وفي مأمن من التأثير الخارجي، ويتعين أن يكون هناك ظهير دستوري وقانوني ينظم عمل الأجهزة العليا للرقابة وعلى استقلاليتها على أن يتم تقديم التفاصيل المتعلقة بذلك في النصوص القانونية. ولا شك أن استقلالية الأعضاء والقيادات العليا في الأجهزة العليا للرقابة، حيث يجب أن تكون استقلالية الأعضاء مضمونة أيضاً بنص الدستور، وينبغي أن ينص الدستور بوجه خاص على إجراءات العزل من الوظيفة ويجب ألا يكون في هذه الإجراءات مساس باستقلالية الأعضاء.

كما أن الاستقلال المالي للأجهزة العليا للرقابة، وذلك عن طريق منح تلك الأجهزة الإمكانيات المالية التي تكفل لها القيام بمهمتها، وأن تكون ميزانية الأجهزة العليا للرقابة ضمن فصل مميز من فصول الميزانية(١).

وسوف تتناول هذا المبحث في مطلبين :

المطلب الأول

صور استقلالية الأجهزة الرقابية:

أولاً : الاستقلال المالي.

ثانياً : الاستقلال الإداري.

ثالثاً : الاستقلال الوظيفي.

رابعاً : الاستقلال الحقيقي.

---

(١) د. سامر أحمد محمد النجار: استقلالية الأجهزة الرقابية وأثرها في تفعيل العمل الرقابي، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، أبريل ٢٠١٣م.

خامساً : الاستقلال الظاهري.

أولاً : الاستقلال المالي :

ويقصد بالاستقلال المالي أن تقوم الأجهزة العليا للرقابة المالية بإعداد ميزانية مستقلة تقوم بإعدادها بنفسها واعتمادها مباشرة من السلطة التشريعية دون تدخل من السلطة التنفيذية والمتمثلة في وزارة المالية وأن تعطى الصلاحيات التامة للإدارة العليا بالأجهزة الرقابية على أن تنفذ ميزانية أجهزتها وفي حالة وضع أية معوقات تحد من قيام الأجهزة العليا للرقابة المالية بذلك يعتبر هذا الجهاز لا يتمتع باستقلالية كاملة بل تكون استقلالية منقوصة ومفرغة من مضمونها.

هذا وقد حدد القسم السابع من المبادئ الأساسية لإعلان (ليما) في الفقرات ١، ٢، ٣ أهمية الاستقلال المالي على النحو التالي[١]:

يجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مزودة بالوسائل المالية التي تمكنها من القيام بأعمالها على أكمل وجه.

يجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مخولة بأن تطلب مباشرة من السلطة المختصة باعتماد الميزانية التقديرية للدولة بأن تمنحها الاعتمادات المالية اللازمة.

يجب أن تكون الهيئات العليا للرقابة المالية مخولة بأن تطلب مباشرة من السلطة المختصة باعتماد الميزانية التقديرية للدولة.

ولقد اعتادت بعض الدول إعطاء جهاز الرقابة المالية العليا فيها حرية تنفيذ الاعتمادات المقررة لها واستعمالها دون الخضوع لأية موافقة أو رقابة من أي جهة سواء مجلس الوزراء أو وزارة المالية أو أية جهة أخرى وهذا يوفي الاستقلال المالي الكامل لأجهزة الرقابة العليا ويحول دون تدخل هذه الجهات في شئونها وفي عملها الرقابي ودون فرضها أي قيود عليها في

---

(١) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة http://www.intosai.org.

ذلك[1].

ثانياً : الاستقلال الإداري :

ويقصد بالاستقلال الإداري تبعية جهاز الرقابة لأعلى سلطة في الدولة سواء التشريعية أو السياسية أو القضائية ولقد أوصى المؤتمر الثالث لمجموعة العمل لأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة في الدول العربية بأن تكون التبعية للسلطة التشريعية وأن تكون الصلة بينهما صلة وثيقة وأن تعطي الأجهزة العليا للرقابة والمحاسبة الحرية الكاملة في وضع لوائحها وأنظمتها الداخلية التي تصدر بقرارات من رؤسائها ودون تدخل من أي جهة أخرى[2].

ثالثاً : الاستقلال الوظيفي :

ويسمى أحياناً بالاستقلال العضوي ويقصد بالاستقلال الوظيفي هو إعطاء الحرية الكاملة لأجهزة الرقابة المالية العليا فيما يتعلق بالأعضاء العاملين بالجهاز من حيث التعيين والنقل والترقية وأي إجراءات أخرى تتعلق بأعمالهم.

وقد نص إعلان (ليما) في البنود ١، ٢، ٣ من القسم السادس على ضرورة استقلال أعضاء وموظفي الهيئة العليا للرقابة المالية حيث ورد بالبنود مايلي[3]:

إن استقلال الهيئات العليا للرقابة المالية مرتبط ارتباطاً غير قابل للفصل باستقلال أعضائها والأعضاء هم الأشخاص الذين يجب عليهم وضع

---

(١) أمنة عويج: خواطر حول الرقابة وآفاق تطويرها في وطننا العربي، مجلة الرقابة المالية، تونس، السنة التاسعة، العدد السادس والثلاثون، ٢٠٠٠، ص٣٤٣.

(٢) منظمة الأسيوية للأجهزة العليا للرقابة المالية (الأسوساي)، مجلة الرقابة المالية، إعلان بكين بشأن الإرشادات المتعلقة برفع مستوى فعالية إدارة المالية العامة والاستثمارات، تونس، ترجمة ديوان المراقبة السعودي وآخرون، السنة العاشرة، العدد الثاني، ١٩٩١م، ص١٦٨.

(٣) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبة، مرجع سبق ذكره.

القرارات للهيئة العليا للرقابة المالية كما أنهم مسئولون عنها أمام طرف ثالث.

استقلال الأعضاء يجب أن يكفله الدستور كما أن إجراءات إقالتهم من وظائفهم يجب أن ينص عليها الدستور بالشكل الذي لا يؤدي إلى الإضعاف من استقلالهم وأن أسلوب تعيين الأعضاء وإقالتهم من منصبهم يعتمد على البنية الدستورية لكل بلد.

أما بخصوص ممارسة وظائفهم فإن مدققي الهيئات العليا للرقابة يجب أن لا يتعرضوا أثناء ذلك لضغوط من الجهات الخاضعة لرقابتهم، كما أنه لا يمكن أن يكونوا خاضعين ولا تابعين لتلك الجهات.

ولقد ذكر أحد الباحثين(١) فيما يتعلق بالاستقلال الوظيفي للموظفين بأنه ألا ينبغي الاكتفاء بتقرير الضمانات لأجهزة الرقابة المالية العليا لرئيسه فحسب بل لابد من الاهتمام الكافي بنائبه وبكافة الموظفين وخاصة الفنيين منهم الذين يباشرون مهمة الرقابة وبالشكل الذي يتلائم مع تحقيق الأهداف الرئيسية للرقابة وتوفير الضمانات الكافية والمعلمة ضد العزل والتأديب والإحالة على المعاش وأي تعسف يعيق أداء العضو الفني الرقابي عن أداء عمله بالحرية والكفاءة والموضوعية.

وبتوفر تلك الضمانات يتحقق استقلال أعضاء أجهزة الرقابة عن باقي أجهزة الدولة ليتمكنوا من تأدية أعمالهم بكل أمانة وموضوعية.

رابعاً : الاستقلال الحقيقي :

وهو الاستقلال المتعلق بشخص المراجع، حيث لابد للمراجع أن يتصف بالحياد في جميع الأمور التي تعرض عليه، ويجب أن تتميز أراؤه بالعدالة تجاه الجميع ممن لهم علاقة بعمله، ويعتبر هذا الاستقلال حقيقة وقناعة ذهنية ترسخ في نفس المراجع بصورة تقنعه بعدم تحيزه للجهة التي يتم

---

(١) صادق الحسيني وآخرين: متطلبات أجهزة الرقابة المالية العليا للقيام برقابة الأداء، مجلة دراسات الجامعة الأردنية، عمان، المجلد السابع والعشرون، ٢٠٠٠، ص٣٤٢.

مراجعة حساباتها أو أي جهة لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بعملية المراجعة التي يؤديها، وبالتالي لابد أن يتميز المراجع بالأمانة الذهنية التي تجعل أراؤه غير منحازة.

خامساً : الاستقلال الظاهري :

ويقصد بالاستقلال الظاهري قناعة الآخرين في عمل المراقب الذي يقوم بعملية الرقابة، وأن لا يكون هناك بعض الأمور التي تضعف هذه القناعة فإذا شك مستخدمي التقارير التي يعدها المراقب في استقلاليته فلن تكن لهم قناعة فيما يصدر عنه من رأي وبالتالي فإن عليه تجنب جميع العلاقات والظروف التي تدعو إلى الشك في استقلاله.

ويعتبر الاستقلال الظاهري(1) مرتبط بشكل وثيق بنظرة الآخرين إلى عمل المراقب لذلك يجب على المراقب أن يقنع الآخرين بأنه فعلاً مستقل ويشبه عمله في ذلك عمل القاضي الذي لا يكفي أن يكون نزيهاً ومستقلاً وعادلاً في حكمه بل يجب عليه أن يجعل من يقع عليهم الحكم يشعرون ويقتنعون بنزاهته وعدالته وعدم تحيزه لأي طرف من الأطراف.

المطلب الثاني

متطلبات فعالية الأجهزة الرقابية(٢)

أولاً : الاستقلالية :

تحدثنا في المطلب السابق عن استقلالية الأجهزة الرقابية التي ينبغي ألا تتعرض الأجهزة الرقابية أو أعضائها لضغوط غير لازمة أثناء عملها وتقديم تقاريرها وكذلك ينبغي ألا تربطهم تبعية أو مصلحة بالجهات التي يراقبون أعمالها، ولا ينبغي أن يقع تعيينهم أو عزلهم أو تحديد مكافآتهم تحت

---

(١) يوسف محمود: مراجعة الحسابات المتقدمة، الطبعة الأولى، فلسطين، ٢٠٠٠م، ص١٠٥.

(٢) د. طارق عبدالعال حماد: آليات مكافحة الفساد المالي والإداري، مؤتمر دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد المالي والإداري في مصر، القاهرة، ٢٠١٣م.

أيدي جهات تخضع لرقابتهم، كذلك يجب حمايتهم من أي تهديدات قد تقع عليهم نتيجة عملهم أو كشفهم للمخالفات المالية والفساد، بالإضافة إلى توفير الضمانات اللازمة لهم للحصول على المعلومات اللازمة والإطلاع على المستندات والدفاتر، وتوفير حصانة خاصة لهم بما يتفق مع طبيعة عملهم.

ثانياً : الاحترافية (المهنية):

ينبغي الاهتمام بتعيين أفراد الجهات الرقابية المؤهلين علمياً وعملياً وكذلك تنمية مهاراتهم في اكتشاف المخالفات والغش وتبادل المعلومات والخبرات بين الجهات الرقابية وبعضها البعض والتنسيق والتكامل بينها.

ثالثاً : السلوك الأخلاقي الرشيد :

ينبغي أن يتوافر في أعضاء الأجهزة الرقابية الأخلاقيات الحميدة : النزاهة والأمانة والاستقامة والشجاعة والصدق، وذلك للتصدي للمخالفات ومواجهة الفساد بقوة، وينبغي أن يتوافر عنصر المتابعة لما يتم رصده من مخالفات ومعرفة الإجراءات التصحيحية التي تمت والتأكد من عدم تكرار تلك المخالفات[١].

رابعاً : التـــــــوازن:

ويقصد بالتوازن عدة جوانب أهمها :

(أ) توازن القوة والسيطرة[٢]:

ويقصد بذلك وجود توازن بين الجهات التي تتولى الرقابة والسلطات الأخرى في المجتمع مثل السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بحيث تستطيع الجهة الرقابية أداء عملها دون خوف سواء في مؤسسة الرئاسة أو رئاسة الوزراء أو الجيش أو الداخلية أو الجهات القضائية أو غير ذلك من الجهات

---

(١) وزارة التنمية الإدارية، لجنة النزاهة والشفافية، التقرير الثاني: أولويات العمل وآلياته، المعهد القومي للإدارة، مركز الحوكمة، ٢٠٠٨.

(٢) معهد الإدارة العامة، ندوة أجهزة الرقابة المالية والإدارية، متطلبات فاعلية الأجهـزة الرقابية في الوطن العربي، الرياض، ٢٠٠٩.

الحكومية، وأن ترفع تقاريرها إلى الجهة المختصة بشفافية وعدالة وأن تواجه المخالفات داخل أي جهة بحزم وقوة.

(ب) توازن المصالح[١]:

يرجع الفساد المالي والإداري في معظم الأحوال إلى مشكلات الوكالة حيث يسعى كل طرف من الأطراف المرتبطة بالمنشأة إلى تعظيم مصلحته الشخصية على حساب مصالح الآخرين، لذلك ينبغي تصميم نظم مالية وإدارية قوية تحقق مصالح كافة الأطراف داخل الجهة الحكومية.

(جـ) توازن الأداء[٢]:

ويقصد بذلك التوازن بين :

- الاهتمام بالأداء في الأجل الطويل بنفس درجة الاهتمام بالأداء في الأجل القصير.
- الاهتمام بجميع الأبعاد المؤثرة في الأداء بنفس درجة الاهتمام بكل بعد منها حيث ينبغي الاهتمام بالتدريب والتعليم ورفع المهارات للعاملين بالجهات الرقابية بنفس درجة الاهتمام بالجوانب المالية والحوافز لهم.
- الاهتمام بالمقاييس غير المالية للأداء بنفس درجة الاهتمام بالمقاييس المالية.
- الاهتمام بالمؤشرات القائدة (المستقبلية) بنفس درجة الاهتمام بالمؤشرات التاريخية (التابعة).
- الاهتمام بتطوير وتحسين الأداء بنفس درجة الاهتمام بتقييم ومتابعة الأداء.
- الاهتمام بآليات التنفيذ بنفس درجة الاهتمام بوضع وتصميم نظم الرقابة، حيث تفشل معظم النظم الجيدة بسبب سوء التنفيذ.

---

(١) د. نواف كنعان: الرقابة المالية على الأجهزة الحكومية، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، الشارقة، المجلد الثاني، العدد الثاني، ص٢٠٥.

(٢) د. محمد عبده محمد مصطفى: تأثير بعض آليات حوكمة الشركات على الأداء "دراسة تطبيقية على مصر" مجلة كلية التجارة للبحوث العلمية، كلية التجارة، جامعة الإسكندرية، العدد الأول، المجلد الثالث والأربعين، مارس ٢٠٠٦.

خامساً : نشر ثقافة الحوكمة والتعريف والتدريب على آليتها :

يقصد بالحوكمة النظام الذي يتم من خلاله توجيه أعمال المنظمة ومراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسئولية والنزاهة والصراحة والشفافية.

وترتكز حوكمة الشركات على عدة جوانب أهمها(١):

- وضع نظام مالي وإداري قوى
- التأكد من توازن القوى والمصالح والأداء.
- نشر السلوك الأخلاقي الرشيد.
- التأكيد على عناصر الجرأة والمبادأة وإدارة المخاطر.
- الرقابة الفعالة.

أولاً : أهم الدروس المستفادة من التجربة الأمريكية فى مجال الرقابة هى(٢):

١) الاهتمام بالجانب العلمى للمراجع حيث أنشأت الولايات المتحدة لذلك مدرسة الإدارة العليا لإعداد وتأهيل الكوادر الفنية المتخصصة فى مجال مهنة المراجعة – ويتم اختيار المراجعين من خريجى تلك المدرسة.

٢) وبالنسبة لمهنة المراجعة فى حد ذاتها فقد امتدت يد التطوير الأمريكية لها وذلك من خلال إعداد معايير عامة للمراجعة – الداخلية والخارجية والقروض والمنح يتم من خلالها مراعاة مبدأ الفصل بين الوظائف و تحديد السلطات – ومدى الالتزام بالقوانين واللوائح – ومدى كفاية القواعد القانونية القائمة وتتضمن هذه المعايير:

١. تحديد نطاق المراجعة.

---

(١) د. أحمد أشرف عبدالحميد: الحوكمة والتقارير المالية المنشورة للشركات المصرية، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، كلية التجارة بسوهاج، جامعة جنوب الوادي، المجلد السادس عشر، العدد الثاني، ديسمبر ٢٠٠٢.

(٢) د. حسين عبدالعال: الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعي، سنة ٢٠٠٤، ص٣٩٧.

٢. تخطيط عملية المراجعة.
٣. دراسة النظم الداخلية للوحدة.
٤. أدلة الإثبات اللازمة لكل مخالفة.
٥. مراجعة عمليات الغش والتدليس.
٦. تحديد النطاق الزمنى للمراجعة.
٧. شروط التقرير النهائى للمراجعة ومواصفاته.

٣) كفاءة التنسيق والاتصال المستمر بين مكتب المراجع العام والكونجرس وذلك من خلال تنفيذ كل ما يطلب منه من البيانات أو المعلومات أو الدراسات التى يراها الكونجرس لازمة له وعلى مستوى كافة التخصصات وهو ما يوضح مدى الاهتمام بعملية المراجعة.

٤) الاستقلالية الكاملة التى يتمتع بها كل من المراجع العام ولجنة شئون الخدمة المدنية فى أداء العمل المنوط بهما دون تدخل أو تأثير من أى جهة خارجية.

ثانياً : أهم الدروس المستفادة من التجربة الفرنسية في مجال الرقابة(١):

١. إن النظرة للكيفية التى بدأت بها الرقابة الفرنسية وكيف احتفظت بالثوابت التى بدأت بها وظلت محتفظة بها حتى الآن تدعو للإعجاب، فقد بدأت تلك الرقابة بمحكمة المحاسبات والمحكمة التأديبية لمخالفات الميزانية وما زادها هذا إلا ثباتاً واستقراراً وأهمية تكتسبها يوما فى ظل تعاظم الاختصاصات التى تسند إليها.

٢. رأينا كيف أفردت لجنة شئون الخدمة الفرنسية لمجلس الدولة دوراً كبيراً وريادياً فى شئون الوظيفة العامة إذ سمح له بمراجعة قرارات المجلس الأعلى للوظيفة العامة قبل إصدارها – وكذا رقابة قرارات تعيين شاغلى الوظائف العليا وكذا قرارات ترقية باقى العاملين قبل تحصنها وتعيين

---

(١) د. حسين عبدالعال، مرجع سابق، ص٣٩٨.

العاملين وترتيب درجاتهم حيث لا يتم ذلك إلا فى حضور قاض من المجلس.

٣. ولا نخفى أيضاً إعجابنا بالمجلس الأعلى للوظيفة العامة والتى يرأسها رئيس الوزراء الفرنسى – وكذا المجلس الأعلى للأجور الذى يعقد جلساته كل سنتين لمواءمة الأسعار والمرتبات.

٤. تقوم محكمة المحاسبات الفرنسية بنشر التقرير السنوى بصورة علنية وبما يتضمنه من مخالفات أو انحرافات وهو إجراء له دلالته فى منع المخالفات وحوادث التلاعب بالمال العام.

الباب الثالث

أهم التطبيقات في الرقابة المالية والإدارية وتقييمها والمجهودات الدولية والمحلية في مكافحة الفساد الإداري

الباب الثالث

أهم التطبيقات في الرقابة المالية والإدارية وتقييمها والمجهودات الدولية والمحلية في مكافحة الفساد الإداري

تمهيد وتقسيم :

تتبدى أهمية الرقابة على أعمال الإدارة بعد أن صار الفساد ظاهرة دولية تنذر بأوخم العواقب، حيث تؤدي تلك الظاهرة إلى خسارة في الكفاءة الاقتصادية وإساءة في توزيع الموارد، واهتزاز منظومة القيم بشكل عام، وكل ذلك يؤتي أثره في ضعف النمو الاقتصادي للدولة وإثنائها عن التطور والرقي وإثارة سخط الجماهير [١].

وساعد على ضرورة تبني مفاهيم الرقابة انتشار منظومة القيم عبر الدول نتيجة لشيوع تيارات الكوكبة والعولمة، وضغوط المجتمع الدولي الذي غدا كقرية صغيرة يتأثر مجموعها بما يحدث في جزء منها [٢].

لذلك فقد اتجه اهتمام العالم على تبنى العديد من الاتفاقيات الدولية الثنائية والجماعية التي تهدف إلى مكافحة الفساد تجنباً لأثاره المدمرة[٣].

لذلك كان علينا أن نتناول بالبحث أهم تطبيقات الرقابة المالية والإدارية وتقييمها والجهد الدولي في مكافحة الفساد المتمثل في اتفاقية الأمم المتحدة

---

(١) أحمد فارس عبدالمنعم: الديمقراطية ومكافحة الفساد السياسي، في د. مصطفى كامل السيد محمد: الفساد والتنمية، الشروط السياسية للتنمية الاقتصادية، جامعة القاهرة، مركز دراسات وبحوث الدول النامية، ١٩٩٩.

(٢) د. ليلى مصطفى البرادعي: المساءلة في إطار مفهوم إدارة شئون الدولة والمجتمع – دراسة لدور هيئة هيئة الرقابة الإدارية، في د. سلوي شعراوي جمعة (تحرير)، إدارة شئون الدولة والمجتمع، جامعة القاهرة، مركز دراسات واستشارات الإدارة العامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠١، ص٤٠٩.

(3) http://www.un.org.

لمكافحة الفساد ومنظمة الشفافية الدولية والمحلية في لجنة الشفافية والنزاهة وذلك من خلال فصلين على النحو التالي:

الفصل الأول : تطبيقات الرقابة المالية والإدارية في دول المقارنة ومصر وتقييم أجهزة الرقابة.

الفصل الثاني : أهم التطبيقات للجهود الدولية والمحلية لمكافحة الفساد.

الفصل الأول
تطبيقات الرقابة المالية والإدارية
في دول المقارنة ومصر وتقييمها

الفصل الأول
تطبيقات الرقابة المالية والإدارية
في دول المقارنة ومصر وتقييمها

تمهيد وتقسيم :

في فرنسا تتولى محكمة المحاسبات ومجلس الدولة الفرنسي مراقبة تصرفات الإدارة في ذات الوقت تمارس السلطات الرئاسية "الوزير المختص أو الرئيس العام للمرفق" سلطاتها الرقابية على الجهات الخاضعة لها(١)، بينما تمارس الرقابة على قرارات الإدارة في أمريكا الوزير على مستوى الوزارة والمدير التنفيذى لأجهزة الحكومة الفيدرالية وأقسام التفتيش بالنسبة للوزارات والمصالح والأجهزة. ويمارس تلك الرقابة من جهات الرقابة الخارجية ومفتشو المراقب العام الأمريكى ولجنة تفتيش الخدمة المدنية التى تتولى رقابة الجوانب القانونية لقرارات الإدارة فى الحكومة الأمريكية(٢)، أما في مصر فيقع عبء الرقابة على عاتق كل من مجلس الدولة في ضوء ما أنيط به من تفسير لما غمض على الإدارة من أحكام القانون وعلى الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في المرحلة السابقة على اتمام التصرف وعلى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة المالية والقانونية اللاحقة على قرارات الإدارة(٣) .

---

(1) Michel Stassinopoulos. Traite Des Droit Administratifs Athenes 1954.

- De Laubadere. Traite Des Droit Administratifs Paris 1923، p. 286.

(2) Smith Arthur: The Budgetary Process in The U.S.A New York 1955, p 76.

يراجع كذلك كتاب إرشادات المراجعة الصادر عن وكالة التنمية الدولية الأمريكية الصادر فى يوليو ١٩٩٤، ترجمة الجهاز المركزى للمحاسبات ص ٢٥.

Agency For International Development Inspector General، March 1993

(٣) د. أحمد السيد عوضين – الرقابة الذاتية الإدارية، مرجع سابق ص ٦٧٦، د. سليمان الطماوى، النظرية العامة للقرارات الإدارية، ١٩٩١ ص ١٥، ١٧٣، د. محمد=

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول بالبحث من خلال المباحث الثلاث التالية:

المبحث الأول : تطبيقات الرقابة في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر.

المبحث الثاني : قصور الرقابة المالية والإدارية.

المبحث الثالث : تقييم رقابة كل من الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية ونظام الأمبودسمان.

=مرغنى خيرى القضاء الإدارى و مجلس الدولة، مرجع سابق ص ٩، د.رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإدارى للدولة، مرجع سابق ص ٦٥، د. ثروت بدوى – تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية ١٩٦٨ ص ٨.

المبحث الأول

تطبيقات الرقابة في كل من فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر.

تمهيد وتقسيم :

أضحت الرقابة على أعمال الإدارة من أهم الأنشطة في المنظمات العامة والأجهزة الحكومية نظراً للملكية العامة للأموال في هذه المنظمات، فوظيفة الرقابة تعتبر المحصلة النهائية لأداء مجموعة من الوظائف الإدارية التي تهدف إلى حماية الأصول والممتلكات العامة من العبث والإهدار وسوء الاستخدام، وهي تمثل الوظيفة الإدارية الأخيرة في المنظمات العامة، ولعل ذلك يأتي نتيجة لدور الرقابة في تقييم نتائج الأعمال النهائية والحكم على مدى تطابقها للمعايير (١).

لذلك كان علينا أن نتناول بالبحث أهم التطبيقات للرقابة في فرنسا ومصر وأمريكا في المطالب الثلاث الآتية :

المطلب الأول : تطبيقات الرقابة في فرنسا.

المطلب الثاني : تطبيقات الرقابة في مصر.

المطلب الثالث : تطبيقات الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الأول

تطبيقات الرقابة في فرنسا

الرقابة الداخلية في فرنسا تأخذ أشكالاً متعددة، فقد تكون رقابة رئاسية أو وصائية كما قد تكون رقابة مالية(٢). أما الرقابة الرئاسية التي تمارسها السلطة العليا على تابعيها عن طريق التوجيهات والتعليمات والأوامر فتقوم

---

(١) د. حمدي سليمان سحيمان القبيلات، الرقابة الإدارية والمالية على الأجهزة الحكومية، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، ١٩٩٨م، ص٣٢.

(٢) د. طارق حمدي الساطي: رقابة ديوان المحاسبات على مشروعية تنفيذ النفقات العامة، حقوق القاهرة، ١٩٦٧م، ص٥٠٣.

على أساس هرمي أو درجات، يوزع العاملين فيه على أساس أن يقوم على قمة الهرم أو أعلى درجة فيه رئيس إداري يتمتع بسلطة التقرير (في التركيز الإداري) أو التفويض في تلك السلطة (في ظل عدم التركيز الإداري).

ويطلق على الرقابة الرئاسية اسم الرقابة التدرجية[(١)] Le control hiérarchique والسلطة التدرجية يمكن ممارستها على وكلاء التنفيذ المسئولين عن تحضير المراحل المختلفة من العمليات الخاصة بالمصروفات أو الإيرادات العامة، أما الرقابة الوصائية هي التي تمارسها الدولة على أنشطة المؤسسات والجمعيات الأخرى، أما الرقابة المالية le control financiér فهي تعني الرقابة التي يمارسها وزير المالية على تنفيذ النفقات العامة داخل الوزارات الأخرى عن طريق ممثليه[(٢)].

وقد ظهرت الرقابة المالية في فرنسا في نهاية القرن التاسع عشر حيث كلف القانون الصادر في ٢٦ ديسمبر سنة ١٨٩٠ الوزارات المختلفة بتنظيم الرقابة على صحة وسلامة موازنة المصروفات بأنفسها وذلك من خلال إنشاء وحدة محاسبية داخل كل وزارة لمراقبة ارتباطات النفقة، وكانت تلك الوحدة في بادئ الأمر تقتصر على مراقب يتبع الوزير المسئول ويكون اختصاصه التحقق من كافة العمليات المالية.

ثم بعد ذلك وفي بداية القرن العشرين ثم تدعيم تلك الرقابة وأصبح المراقب المالي يتم ترشيحه للعمل بواسطة وزير المالية (قانون ١٠ أغسطس سنة ١٩٢٢م).

ويشكل المراقبون الماليون قسم خاص، ويتم تعيينهم من بين قضاة محكمة المحاسبات، ومفتشي الأموال، ومراقبين الدولة، وكوادر الإدارة المركزية لوزارة المالية أو صندوق الضرائب، ولا يتبع المراقب المالي الوزير

---

(١) أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية على تنفيذ الموازنة العامة للدولة، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية الحقوق جامعة المنوفية، سنة ٢٠٠٠م، ص٣٤٣.

(٢) د. أشرف السيد حامد قبال، رسالته السابق الإشارة إليها، ص٣٤٨.

الذي يراقب أعماله وإنما يتبع وزير المالية مباشرةً، ويراقب كافة بنود النفقات وهو غير تابع للسلطة التنفيذية ويعتبر خلال وجوده في الوحدة في حكم المنتدب خلال فترة تكليفه(١). ويتمتع باستقلال تام في أدائه لوظيفته، والمراقب المالي على المستوى المركزي يلعب دوراً ذو جوانب متعددة فهو يقوم بدور المراقب (Controleur) حيث يتدخل في مرحلة الرقابة على ارتباطات النفقة (L'engagement) والقرارات المتعلقة باستخدام الاعتمادات المنفذة داخل الوزارة محل رقابته سواء في ذلك القرارات الفردية أو القرارات التنظيمية للوزير نفسه طالما أنها ذات صلة بالمال العام، كما يتدخل في الرقابة على أوامر الصرف Control des ordonnancement.

حيث أنه في لحظة الصرف يتم استدعاء المراقب ليتحقق في المقام الأول من أنه قد أعطى تأشيرته فعلاً عند اقتراح نشوء الالتزام، ويتمتع المراقب المالي بسلطات واسعة في شأن إعطاء تأشيرته على أوامر الصرف من عدمه ويقوم أيضاً بدور المحاسب comptable فهو يمسك بالمحاسبات الخاصة بالارتباطات والالتزامات الخاصة بالوزارة التي يقيم فيها ويراقب أعمالها في مواجهة الآمر بالصرف L'ordonnateur المكلف برقابة أعماله، كما يقوم المراقب المالي بدور المستشار conséiller بمعنى أنه يمارس دوراً استشارياً لجهة الإدارة التي يعمل بها حيث يبدي رأيه الاستشاري ووجهة نظره بالنسبة للموضوعات الهامة من مشروعات القوانين أو المراسيم أو القرارات(٢) وكذا الاقتراحات المتعلقة بالميزانية.

كما يقوم المراقب المالي بدور مبلغ المعلومات informateur وتنفيذاً لهذا الدور يقوم برفع تقريره السنوي عن نتائج العمليات المالية ويرسله

---

(١) د. حسين عبدالعالم محمد، الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة بين علم الإدارة والقانون الإداري، دراسة تبطيقية، حقوق عين شمس، ٢٠٠٢، ص١٥٦.

(٢) د. أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، سنة ١٩٩١م، ص٣٥٧.

إلى وزير المالية ومحكمة المحاسبات واللجان المالية في البرلمان، كما يبلغ كتاب التقارير الخصوصيين بالموقف من التنفيذ في كل فترة زمنية، كما يبلغ هيئة التفتيش على الأموال التي تتولى عرضه على الدوائر الإقليمية للمحاسبة.

وتختلف الرقابة المالية على المستوى المحلي عن تلك المعروفة على المستوى الإقليمي حيث تم الآخذ بفكرة الرقابة المالية المحلية وهي رقابة نظامية controle regularite وإنشاء ما يسمى T.B.G وهو مسئول الدفع العام بالخزانة والذي يكون على اتصال دائم ومتكرر مع الآمرين بالصرف الثانويين oldonneteurs secondaires اثناء ممارسته اختصاصاته المحاسبية والرقابية وتهدف إلى التحقق من مدى اتفاق وتوافق المصروفات مع قواعد الميزانية من جميع النواحي.

وإلى جانب رقابة المراقب المالي التي تعد رقابة سابقة للصرف توجد رقابة هيئة التفتيش العام على الأموال وهي تسمى L'inspection general des finances وأنشئت هذه الهيئة سنة ١٨١٦ وفي عام ١٩٤٧ تم توسيع اختصاصاتها فأصبحت تمارس الرقابة اللاحقة على المحاسبات الإدارية، وهي تمارس رقابة على القطاع العام le control de secteur public وتمارس أيضاً رقابة على القطاع شبه العام والخاص le controle de secteur semi-public et prive ويأخذ أسلوب عمل الهيئة les techniques de controle شكلان: الأقسام les division والمأموريات les mission ، والأقسام يوجد على رأسها مفتش عام، وهي إما أقسام إقليمية أو أقسام متخصصة(١).

والأقسام الإقليمية يقوم المفتش العام فيها بالرقابة والملاحظة الدائمة على الدوائر المالية وعلى أمري الصرف الثانويين.

---

(١) د. فهمي محمود شكري، الرقابة المالية العليا، مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها في الدول العربية وعدد منن الدول الأجنبية، دار مجدلاوي للنشر والتوزيع، عمان ١٩٨٣م.

أما الأقسام المتخصصة les divisions فهي مكلفة برقابة مجمل الأقاليم، والمراجعة المالية لبعض المنظمات ذات الطبيعة الخاصة كصناديق التوفير.

أما الشكل الثاني وهو المأموريات les mission فهي تتكون من مفتشين صغار السن يتجمعون داخل فرق تتكون الفرقة من خمس أو ست أعضاء تتم قيادتهم بواسطة مفتش عام الذي يدير التحقيقات داخل الوحدة الحسابية، ويحكم التحقيق ثلاث قواعد أساسية :

- قاعدة الفجائية.
- قاعدة الشك.
- قاعدة التمييز بين التحقيق وبين التصرف la distinction entre la constation et l'action

حيث يقوم المفتش بإثبات موقف المحاسب بالتحقق من الخزانة وملف الأوراق المالية والمستندات ولكنه لا يستطيع أن يصدر أي أوامر للعضو الذي يتم التحقيق معه، ويمكنه اتخاذ إجراءات تحفظية في حالة العجز أو وجود مخالفات، وبعد ذلك يبلغ التقرير المتضمن التحقيق وأجوبة المحاسب ورئيسه، هذه التقارير يتم تحويلها إلى وزارة المالية لاستكمالها حيث يتم من خلالها أيضاً تقييم كفاءة كاتب التقرير.

جدير بالذكر أنه في حالة وجود مخالفات مالية من الوزراء يكون للبرلمان إقامة المسئولية قبل المخالفين وتتعدد صور هذه المسئولية ومنها(١):

(أ) المسئولية السياسية والتي تنتهي إلى سحب الثقة من الوزراء وإرغامهم على التخلي عن وزاراتهم وأيضاً يكون للبرلمان حق السؤال وطرح موضوع للمناقشة.

(ب) المسئولية الجنائية والتي تتمثل في توقيع العقوبات وذلك بعد انعقاد مجلس

---

(١) د. جيهان حسن سيد أحمد خليل، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام ٢٠٠١م، ص٨٥.

الشيوخ.

(ج) المسئولية المدنية حيث نصت المادة (٩٢) من القانون الصادر سنة ١٩٥٠ على أن كل مخالفة مالية تنشأ يكون الوزير الذي أمر بها مسئولاً عن نتائجها من ماله الخاص وإن كانت غير مطبقة في الواقع باعتبار أنه يتعذر تكليف الوزراء بتحمل مسئولية تصرفاتهم المخالفة للاعتمادات من مالهم الخاص تعويضاً للدولة عن الأضرار التي أصابتها من جراء هذه المخالفة[١].

وأخيراً توجد رقابة تسمى رقابة المحاسبين العموميين Le controle exerce par les comptables publiques المحاسبون العموميون هم هدف لرقابة هيئة التفتيش العام للأموال ولرقابة محكمة المحاسبات la cour des comptesla cour des comptes ولغرف الحسابات الإقليمية chambres regionales des comptes وهم يشكلون في نفس الوقت أنفسهم مراقبين يراقبون أعمال وتصرفات الآمرين بالصرف، وصف البعض[٢] هذه الرقابة بأنها رقابة غريبة لكنها أساسية للرقابة على الآمرين بالصرف كما أنها تعد مكملة لعمل المراقبين الماليين[٣].

إن قاعدة الفصل بين القائمين بالصرف وبين المحاسبين تسمح للمحاسبين العموميين أن يراقبوا صحة العمليات المالية المتعلقة بالإيرادات والمصروفات التي أجازها الصرافون، فهذه القاعدة تسمح لهم باستدعاء requisition الصرف والاعتراض على دفع النفقـــات المخالفة للقواعد المالية.

فدور المحاسبين يتشابه مع ما يمارسه المراقب المالي ولكنه يقع في

---

(١) د. شوقي عبده الساهي: موازنة الدولة في ضوء الإسلام، سنة ١٩٨٣م، ص١١٠.

(٢) V en ce sens: PAYSANT (A), op. cit., p. 304.

(٣) Chapus. R. Droit Administratif, général, ed, montchrestun, 1992, p. 305.

نهاية العملية المالية أو التصرف المالي وليس بدايته، ولا تقف تلك الرقابة عند حد مراقبة سلامة الميزانية والعمليات المالية لكنها تمتد لتشمل رقابة سلامة التصرف من الناحية القانونية، إذ أن له أن يتحقق من:

١- كفاءة الآمر بالصرف.

٢- توافر الاعتمادات.

٣- دقة خصم المصروفات من البند الذي تنتمي إليه.

٤- الصحة القانونية للاعتماد المالي.

٥- وجود تأشير من المراقب المالي.

فإذا لم يجد شيئاً مما ذكر متحققاً يجب عليه أن يمتنع ويرفض تنفيذ دفع النفقة.

دور محكمة المحاسبات الفرنسية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة:

تقوم محكمة المحاسبات بمساعدة البرلمان في الرقابة على صحة تطبيق القوانين المالية، كما أن اللجان المالية بالبرلمان وكذا اللجان الفرعية يمكن لها طلب الاستعانة بالمحكمة. وتطورت اختصاصات هذه المحكمة حيث أنه حتى عام ١٩٨٦م لم تكن المشروعات العامة خاضعة لرقابة محكمة المحاسبات ولكن اعتباراً من يوليو ١٩٨٦ أصبح من حق المحكمة مراجعة وفحص حسابات المشروعات الفرنسية[١].

المطلب الثاني

تطبيقات الرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية

مكتب المساءلة الحكومية بالولايات المتحدة الأمريكية :

حيث تغير مسمى مكتب المراجع العام ليصبح مكتب المساءلة

---

(١) د. فهمي محمود شكري، محكمة المحاسبة الفرنسية ودورها في الرقابة، بحث مقدم للمؤتمر العربي الأول للرقابة المالية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، بغداد ١٩٧٦م، ص١٦.

الحكومية واختصاره G.A.O حيث يطلق عليه ذراع التحقيق في الكونجرس أو كونجرس الرقيب وهو مستقل وغير تحزبي[(١)]، ويرأس هذا المكتب المراقب العام ونائبه ويهدف المكتب إلى معاونة الكونجرس في الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية ويوفر المعلومات لمساعدتهم في التوصل للقرارات السياسية وذلك للآتي :

- تقييم مدى نجاح سياسة الحكومة وبرامجها في العمل.
- محاسبة العمليات ومدى الكفاءة والفعالية والملاءمة في إنفاق الأموال الاتحادية.
- التحقيق في الادعاءات المتعلقة بأنشطة غير قانونية وغير سليمة.
- إصدار القرارات القانونية.

وتمتد مدة رئاسة المراقب العام إلى خمس عشرة سنة، ويعين بواسطة رئيس الولايات المتحدة الأمريكية وتصديق مجلس الشيوخ وهو لا يخضع لرقابة الرئيس وبالتالي لا يستطيع أن يُقيله من منصبه، كما لا يستطيع الكونجرس ذاته عزله بغير سبب وتعد هذه ضمانات جيدة لاستقلاله عن أي نفوذ سياسي[(٢)]، ويضم المكتب قوة عمل قوامها نحو ٣٣٠٠ فرد يتميزون بالخبرة في برامج التقييم والمحاسبة والقانون والاقتصاد والعديد من المجالات الأخرى وتبلغ ميزانية المكتب نحو ٥٠٧ر٢ مليون دولار، أن تأسيس هذا المكتب لأول مرة يرجع لعام ١٩٣١ بموجب المادة ٣٠١ من قانون الميزانية

---

(١) راجــــع فــــي ذلــــك تفــصيلاً http://www.GAO.gov/arm.PDF.GAO's Organization Chart in 6/10/.2007

راجع في ذلك تفصيلاً موقع المكتب على الويب www.gao.gov حيث تم التغيير في ٧ يوليو ٢٠٠٤.

(٢) راجع في ذلك: المراجع العام للولايات المتحدة الأمريكية، العلاقة بين مكتب المحاسب العام والكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية، مقــال منــشور بالمجلــة الدوليــة للمراجعة الحكومية، عدد أبريل سنة ١٩٧٧، ترجمة ثريــا أحمــد ، إدارة البحــوث ، الجهاز المركزي للمحاسبات، مصر.

والمحاسبة الصادر في ذلك العام بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية تحت إشراف وإدارة المحاسب العام أو المراقب العام Comptroller General of U.S.A والذي نقل إليه بموجب المادة ٣٠٤ من ذلك القانون كافة الاختصاصات التي كانت مخولة لمحاسب وزارة المالية والمراجعين الستة الذين كانوا يتبعونه آنذاك، وقد مر تطور الرقابة المالية بالمكتب بعدة مراحل(١)، الفترة من ١٩٢١ وحتى ١٩٣٦ انصب التركيز على دراسة شرعية وكفاءة الإنفاق الحكومي وكانت قاصرة على وحدات الإدارة الأمريكية فقط، ثم ما لبث أن تحول في الأربعينيات إلى المنراجعة الشاملة بعد أن أضيف إليها الهيئات الحكومية ذات الصيغة التجارية عام ١٩٤٨ ثم مصلحة البريد والبرق والهاتف في عام ١٩٥٠(٢)، وتطور بعد ذلك مفهوم المراجعة لدى G.A.O في عام ١٩٥٤ ليمتد لمراجعة الاقتصاد والكفاءة خاصة بعد الاستعانة في تعيين موظفي المكتب بالعديد من خريجي الكليات، ثم انتقل المكتب في الفترة من ١٩٦٦ وحتى ١٩٨١ لبرنامج التقييم وتقديم المزيد من الخدمات للكونجرس بعد توسيع عمل المكتب وإعادة تنظيمه في عام ٨٢، ٨٣ بشكل كبير بما فيه الأمن القومي والشؤون الدولية وشعبة إدارة وتكنولوجيا المعلومات، وأنشئ غدارة لتحسين الإدارة المالية الحكومية وإعادة هيكلة مكتب المستشار العام وأنشئ وحدات يرأسها خبراء اقتصاديون، والرقابة المعقودة لمكتب المراقب العام هي الرقابة المالية والقانونية، أما الشق الإداري فاختصت به لجنة تفتيش الخدمة المدنية The Civil Service(٣).

---

(١) راجع في ذلك تفصيلاً لمحة تاريخية وتطور www.G.A.O.gov.G.A.O

(٢) راجع في ذلك تفصيلاً كل من: فرج جبران: محاكم ودووابن المحاسبة ورقابتها على الأموال العامة، الطبعة الأولى، ١٩٥٥، المطبعة الحديثة، ص١٠٢ وما بعدها.

(٣) د. حسن عبدالعال محمد: الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٠.

سلطات المراقب العام :

يختص المراقب العام للولايات المتحدة الأمريكية بالعديد من السلطات :

- تعيين وعزل المحاسبين وغيرهم من الموظفين بالمكتب، وهم يمثلونه فيما يقومون به من أعمال موكله إليهم وينوب عنه في حالة غيابه أو عجزه عن القيام بواجبات عمله لجنة مكونة من نائب المراقب العام والمستشار القانوني وأحد مساعدي المحاسب العام وأحدى مساعدي المستشار القانوني.
- يصدر المراقب العام القواعد والتعليمات اللازمة لسير الأداء بالمكتب ومن بينها تعيين ممثلي الادعاء Attorneys وله بموجب القانون الصادر عام ١٩٤٨ إصدار صورة رسمية مختومة بخاتم المكتب.
- من واقع دفاتره وحساباته لتستخدم كوثائق رسمية تساعد في إثبات الدعاوى، وتنشر هذه القواعد والتعليمات شهرياً وتباع مع المطبوعات الحكومية، وتجمع هذه القواعد والتعليمات في مجلة سنوياً شاملة ما يطبق على الجمهور وما يطبق على المصالح الحكومية والهيئات الاستثمارية[١]، كما يعمل على تطوير طرق المحاسبة وتحسين الإدارة المالية الحكومية.
- إجراء التحقيقات اللازمة ومن تلقاء نفسه وبناءً على طلبه إذا دعت الحاجة لذلك وبناءً على طلب الكونجرس إذا رأى وجهاً لذلك، فضلاً عن إمداده بما يحتاج إليه من بيانات ومعلومات تساهم في أدائه التشريعي والرقابي.
- اعتماد أوامر الصرف التي يصدرها وزير المالية بحيث لا تصبح

---

(١) راجع تصيلاً فرج جبران، مرجع سابق، ص١٠٥، وأيضاً في نطـاق دور المراقـب العام.

Internal Auditing In Federal In U.S.A. General Accounting Office, Washington D.C. 1973..

سارية المفعول إلا بعد توقيعه.

ومن ثم فإن اختصاصات أو سلطات المراقب العام يمكن تقسيمها إلى(١):

- اختصاصات تتعلق بتطوير طرق المحاسبة وتحسين الإدارة المالية الحكومية.
- اختصاصات تتعلق بالمراجعة وهي أوسع السلطات للمكتب على الإطلاق.
- اختصاصات تتعلق بتقديم الخدمات القانونية والتشريعية من خلال إبداء الرأي مقدماً في كافة مشروعات القوانين التي يتقدم بها الكونجرس وكذا تقديم كافة البيانات والمعلومات التي تساعده في أداء مهمته التشريعية والرقابية.
- اختصاص الرقابة السابقة متمثلة في عدم سريان مفعول أوامر الصرف إلا بعد اعتماده لها.

اختصاصات مكتب المساءلة الحكومية(٢):

- أول مظاهر الرقابة لهذا المكتب منذ نشأته كانت على الموارد والمصارف وانعقدت للمراقب العام على أوامر الصرف للسلطة

---

(١) د. على أحمد زين: دراسة تلحيلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية، كأداة للرقابة في جمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة حلوان، ١٩٨٠م، ص٤٠٥.

(٢) راجع في ذلك تفصيلاً كل من: فرج جبران فرج، مرجع سابق، ص١٠٤ وما بعدها؛ د. محمد عباس حجازي: الأجهزة العليا للرقابة في الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة مقدمة للمؤتمر العربي الأول للرقابة المالية، منشورة بالعدد فبراير عام ٧٧ مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ص٢٣.

- Standards for Audit of Government Organization Programs Activates Functions Comptroller General of U.S.A Washington D.C July 1973.
- Internal Auditing in Fderal Agencies in the U.S.A General Accounting Office Wahington, D.C. 1973.

التنفيذية طبقاً للقوانين ورغم التوقيع عليها من قبل وزير المالية إلا أنها لا تصير نافذة إلا بعد اعتماد توقيعها من المراقب العام.

- اختص المكتب أيضاً بتسوية ما للحكومة وما عليها من حسابات ما لم ينص القانون على استئثار جهات أخرى بتلك التسويات حيث تقدم هذه التسويات مرفقة بشهادة من المراقب العام والتي تُعد بموجبها ملزمة لفروع السلطة التنفيذية.
- يختص أيضاً المكتب بمراجعة أي حساب ختامي، وكذا تقديم المشورة قبل الصرف وإذا قدم المراقب العام قراره في أي موضوع يعرض عليه من جانب الآمرين بالصرف، فإن قراره يعد ملزماً عند تسوية الحساب الذي تم الاستفسار عنه، كما يقع على المحاسب العام وطبقاً لقانون إجراءات الميزانية والمحاسبة الصادر عام ١٩٥٠ مسئولية رسم الطرق المحاسبية وما يتصل بها بالمصالح والهيئات الحكومية وهذا لا يمنع من قيام الأخيرة بتعزيز هذه القواعد والطرق والرقابة الداخلية عليها.
- مراجعة العمليات الحسابية الخاصة بهيئات الاستثمار الحكومية مع مراعاة القواعد والإجراءات المطبقة على الجهات ذات الصبغة التجارية ويقدم المراقب العام تقريراً عن كل مراجعة تتم من هذا النوع عن كل سنة مالية تنتهي في ٣٠ يونيو ويجب ألا يتأخر في تقديم التقرير عن ١٥ يناير التالي.
- يحقق المراقب العام أيضاً في جميع المسائل المتصلة بتسليم أو إنفاق أو رصد الأموال العامة ويقدم توصياته لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية إذا طلب منه ذلك أو للكونجرس فيما يتعلق بالتشريعات الضرورية لتسهيل استخراج الحسابات الدقيقة وتسويتها ومدى الاقتصاد في النفقات، كذلك يقدم لمكتب الميزانية التابع لرئيس الولايات المتحدة Bureau of The Budget جميع المعلومات

المتصلة بالمصروفات والحسابات التي يطلبها منه المكتب من وقت لآخر.

- إجراء التحقيقات وتقديم تقارير عنها فيما يطلب منه من أعضاء الكونجرس أو أحد اللجان ذات الاختصاص في شئون الإيرادات أو الاعتمادات أو المصروفات في كلا المجلسين العموم والشيوخ وتقديم مساعدات فنية عن طريق مساعدين لهذه اللجان كلما طلب منه ذلك.
- يرفع تقريراً بكافة المخالفات للقانون من المصروفات أو العقود التي أبرمتها الجهات محل رقابته للكونجرس وكذا أوجه القصور التي اكتاشفها وهو في سبيل ذلك يحق له الإطلاع وفحص جميع الدفاتر والمستندات والأوراق والسجلات في جميع الجهات محل رقابته بقصد الحصول على كافة المعلومات المتصلة بأنشطتها وتنظيمها والعمليات التي تجريها وأساليب إدارتها.
- الإشراف على استرداد جميع الديون التي سبق وأن شهدت أحقيتها للولايات المتحدة الأمريكية.
- تحليل مصروفات كل جهة من جهات السلطة التنفيذية وهو ما يساعد الكونجرس في تقرير مدى انطباق قواعد الاقتصاد والدقة على هذا الإنفاق من عدمه(١).
- حفظ كافة المستندات والشهادات المتعلقة بما تم تسويته من حسابات.
- عدم اعتماد أي مبالغ صرفت بغير الطريق القانوني المرسوم لها ومن ثم تعد ديناً في عنق الآمر بالصرف ولا يمكن لأي سلطة بخلاف الكونجرس والمحكمة إلغاء هذا الدين.
- تقيم المساعدة للكونجرس في الأنشطة التشريعية والرقابية من خلال

---

(١) راجع في ذلك المراجع العام للولايات المتحدة الأمريكية، العلاقة بين مكتب المحاسب العام والكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سبق ذكره.

إمداده بالمعلومات والبيانات التي يحتاج إليها خاصة في لجان الاستماع والتقصي وكذا تحليل البارمج وتقييمها، وهو ما جعل لتقارير الكونجرس فاعلية وأثراً لدى الحكومة والمكتب لا يكتفي بذلك بل يجتهد أن يتوقع متطلبات الكونجرس من معلومات ويوفرها له وهو ما أضيف لاختصاصاته بموجب قانون إعادة تنظيم السلطة التشريعية عام ١٩٧٠ وقانون ميزانية الكونجرس وسلطاته الرقابية الصادر عام ١٩٧٤.

- تطوير نظم الإدارة المالية والعامة للوكالات والأجهزة الفيدرالية وهي إحدى وظائفه المبينة طبقاً للمادة ١٥ من قانون إجراءات الميزانية وذلك من خلال ما يتكشف له من أوجه قصور وبناء على الدراسات والبحوث التي يقوم بها.
- مراجعة قانونية لعقود الإدارة الأمريكية وتعتبر قراراته بالنسبة لها نهائية.
- مراجعة كفاة البرامج والأنشطة والعمليات المالية للمصالح والوكالات الفيدرالية بما فيها القوى العاملة والطاقة وبرامج أبحاث الفضاء.
- الإشراف على مصروفات حملة الانتخابات ومراقبتها حسبما يقضي قانون أموال حملة الانتخابات الرئاسية الصادر عام ١٩٧١.
- مراجعة كافة وحدات الحكومة الفيدرالية والمشروعات العامة والوكالات التابعة للولايات المتحدة على المستوى الدولي مثال (حلف الناتو – قسم الشرق الأقصى – القسم الأوروبي – المساعدات الخارجية والمنح – المنظمات الدولية التي تدخل فيها الولايات المتحدة الأمريكية كطرف فيها) (١).

(١) نصيف اسطفانوس، برنامج الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور في نوفمبر ١٩٧٤، عدد ١٧١، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

لجنة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية

The Civil Service Commission

ويرجع تاريخ إنشاء هذه اللجنة إلى ١٣ سبتمبر عام ١٩٤٦ واختصت في بادئ الأمر بمراجعة كيفية تنفيذ عمليات الأفراد ومدى التزام الوحدات بالقانون ومراجعة أعمال مجالس امتحانات الوظيفة العامة وتقديم الاستشارات لأقسام الأفراد بالولايات المختلفة، ثم ما لبثت أن أضيف إليها اختصاص التنسيق بين كافة أقسام الأفراد على مستوى الحكومة الفيدرالية والأجهزة الحكومية وكذا تزويدها بسلطة ترتيب الوظائف في الجهاز الإداري، ونظر التظلمات المقدمة من الموظفين وحق المراجعة الشاملة لشئون الأفراد عندما أعيد تنظيمها في أغسطس ١٩٥٣ كما أضيف لها اختصاص إعادة ترتيب الوظائف بالجهاز الإداري وإعادة تنظيم الهيكل الوظيفي وحق الإشراف على لجان الامتحانات الخاصة بتولي الوظائف العامة ومراجعة الترقيات التي تتم ومراجعة الأجور والبدلات وذلك في عام ١٩٦١ عندما أعيد تنظيمها للمرة الثانية وتوفير سلطة الاتصال لها بكافة المستويات الإدارية(١).

وجدير بالذكر أن الكونجرس يكون لديه لجان داخلية دائمة من بين أعضائه تباشر مهام المجلس واختصاصاته فيما يتعلق بالرقابة المالية وبالتعاون مع GAO وهي لجنة الاعتمادات وتختص بدراسة البرامج التي تشملها الميزانية ولجنة العمليات الحكومية وتختص بدراسة ما جاء بتقارير المراجع العام.

---

(١) د. محمد عفيفي حموده، تنظيم لجنة الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية، بحث منشور في ديسمبر ١٩٦٩، عدد ٣١، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية.

المطلب الثالث

تطبيقات الرقابة في جمهورية مصر العربية

بصدور قانون التوظف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١م عرفت مصر أول تنظيم رسمي للوظيفة العامة وبدأت بذلك الرقابة الرئاسية تتبلور وتمارس على نحو منظم وهو ما ظهر فيما سمى ديوان الموظفين، والذي حل محله الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وأصبح للرئيس الإداري سلطة مراقبة الموظفين والتحقيق معهم ومن ثم توقيع الجزاءات التأديبية التي تناسب ما اقترفوه من ذنب إداري، ومما لاشك فيه فإن تلك السلطة تختلف قوتها تبعاً لنوع التنظيم القائم فتأخذ تلك السلطة شكل السلطة الرئاسية بالنسبة للمرافق المركزية، أما بالنسبة للمرافق اللامركزية فتكون ما يسمى بالسلطة أو الرقابة الوصائية[١]، وإلى جانب السلطة الرئاسية تقوم وزارة المالية بدور بارز في الرقابة السابقة على الصرف، كما تمارس جوانب من تلك الرقابة بعض أجهزة الرقابة الداخلية في جمهورية مصر العربية في ثلاثة فروع:

الفرع الأول : السلطة الرئاسية le presidence bouvoir

الفرع الثاني : رقابة وزارة المالية السابقة على الصرف.

الفرع الثالث : أجهزة الرقابة الداخلية في جمهورية مصر العربية.

الفرع الأول

السلطة الرئاسية le presidence bouvoir

ونقسم الحديث عن السلطة الرئاسية عن كل من الرقابة الرئاسية ثم الوصاية الإدارية كالآتي :

أولاً : الرقابة الرئاسية :

فالعلاقة الرئاسية شأنها شأن أي علاقة قانونية تقوم على طرفين:

---

(١) د. محمد عثمان إسماعيل حميد: الإدارة العامة، مطبعة جامعة القاهرة، سـنة ١٩٩٢، ص٤.

الطرف الأول منها:الرئيس الإداري، أما الطرف الثاني منها: هو المرءوس.

والرئيس: هو كل شخص يشرف إدارياً على مجموعة معينة من الأفراد في مجال الوظيفة العامة لتحقيق أهداف معينة مستخدماً في ذلك أساليب مختلفة وفي حدود القانون(١).

فالوزير هو الرئيس الأعلى الذي يتولى مباشرة الرقابة الرئاسية بالنسبة للوزارة، ثم يليه نائب الوزير، ثم يليه شاغلوا الدرجة الممتازة والدرجة العالية، ثم مدير عام المصلحة، ومديرو الإدارات والأقسام (في النظام البرلماني).

جدير بالذكر أن السلطة الرئاسية بالنسبة للهيكل العام للدولة تتمثل في مجلس الوزراء بالنسبة للوزراء، والوزير بالنسبة للوزارة، ومحافظ الإقليم بالنسبة للمحافظة، ورئيس مجلس إدارة الهيئة بالنسبة للهيئات العامة، ورؤساء المصالح والأجهزة المستقلة، إذ أن كلاً من هؤلاء يعتبر مسئولاً عن تحقيق الأهداف الفرعية المحددة له، فضلاً عن مسئوليته عن تحقيق الصالح العام في كل ما يتخذه من قرارات أو يقوم به من أعمال(٢).

أما المرؤوسون: فهم الأشخاص الخاضعون للالتزام الرئاسي، اي أنه كل موظف عام يخضع إدارياً أو فنياً لسلطة رئاسية أعلى، ونجد أن القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بنظام العاملين المدنيين بالدولة قد أطلق لفظ العامل على كل من يشغل إحدى الوظائف الواردة به سواء كان رئيساً أو مرءوساً، لذلك لا يمكن إطلاق لفظ المرءوس على كل موظف بحسب القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ المشار إليه، فالمرؤوس إذن هو كل من يخضع إدارياً وفنياً لسلطة رئاسية، والسلطة الرئاسية لها دور كبير في تقدير الخطأ التأديبي وتحديد ما يعتبر من

---

(١) راجع في ذلك: د. سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداري المصري والمقارن، بدون ناشر، القاهرة، ١٩٥٩م، ص٦٣.

(٢) د. فؤاد العطار، مبادئ في القانون الإداري، الطبعة الثانية، ١٩٥٦-١٩٥٧، ص٧٠؛ د. طعيمة الجرف، القانون الإداري، ١٩٧٣، بدون ناشر، ص٨٠.

بين الوقائع أو صور السلطة الرئاسية مبرراً لها في مراقبة تحقيق الأهداف الموضوعة ومتابعة البرامج الزمنية وهي أيضاً أداة تبصير للرؤساء بأوجه النقص والقصور وكشف الانحراف ومعالجته، كما أنها أداة تقييم العاملين وتقدير كفايتهم، فالقرار الرئاسي إذن يأتي متنوع المجالات مختلف المضمون، فهو قد يتصل بالنواحي القانونية لأنه ينبغي الالتزام بالقواعد القانونية التي تحكم الأوضاع الإدارية في مختلف مظاهرها، وقد يتصل القرار الرئاسي بالنواحي الفنية لأن القرار الإداري ليس مجرد إجراء قانوني يمكن اتخاذه متى توافرت الشروط القانونية لكنه عصب الإدارة ومظهر ممارستها.

وزيادة في الإيضاح ذهب البعض(١) إلى أن الرقابة الرئاسية تأخذ أحد مظهرين:

المظهر الأول منها: رقابة على أشخاص المرؤوسين، وتتمثل في مجموعة الاختصاصات التي يمارسها الرؤساء الإداريين على مرءوسيهم وذلك فيما يتعلق بتعيينهم وترقيتهم ونقلهم وتأديبهم.

والمظهر الثاني: هو الرقابة على أعمال المرؤوسين: وتأخذ هي الأخرى إحدى صورتين: فقد تكون سابقة على مباشرة الأعمال وهي تأخذ في هذه الحالة أسلوب التوجيه والنصح والإرشاد، وقد تكون لاحقة للأعمال، وذلك من أجل التحقق والتثبت من مطابقتها للقوانين واللوائح المنظمة لها.

ثانياً : الوصاية الإدارية La Tutelle Administrative :

يسمح نظام اللامركزية الإدارية والذي بموجبه تتعدد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة للسلطات اللامركزية بنوع من الاستقلال في ممارسة اختصاصاتها الإدارية(٢)، إلا أن هذا الاستقلال نسبي وغير كامل، فتخضع

---

(١) د. رمضان بطيخ: الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، دراسة تحليلية، أبو ظبي، الشارقة، سنة ١٩٨٨م، هامش ص١٠٠.

(٢) د. ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، سنة ٢٠٠٦، مرجع سبق الإشارة إليه، ص٩٨.

الهيئات اللامركزية وهي بصدد ممارستها لوظائفها لنوع من الرقابة أو الإشراف تمارسه عليها السلطة المركزية ضماناً لوحدة وسلامة السياسة الإدارية في الدولة، هذا النظام يطلق عليه نظام الوصاية الإدارية[1]، وتعتبر الوصاية الإدارية عنصراً أساسياً من عناصر اللامركزية الإدارية، ومن أمثلتها تلك الرقابة التي تمارس حيال السلطات المحلية، أو تلك التي تجري على أعمال الهيئات العامة وغيرها من الوحدات اللامركزية المرفقية التي تعني الاعتراف بالشخصية المعنوية العامة لأحد المرافق القومية أو المحلية، فنص المشرع على أن كلاً من الهيئات العامة وهيئات ووحدات القطاع العام تقوم في مجال نشاطها بالمشاركة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمل على تحقيق أهداف خطة التنمية طبقاً للسياسات العامة للدولة وخططها، كما يتولى الوزير المختص مهمة المتابعة ويمارس رقابة وصائية على ما يتبعه من وحدات لكفالة تنفيذ السياسة العامة للدولة في مجالات نشاط تلك الوحدات ومتابعة تنفيذ خطة الدولة فيما تقوم به من أعمال، وهذا فيما يتصل باللامركزية المرفقية.

أما فيما يتصل باللامركزية الإدارية (المحلية) فقد نصت المادة الثانية من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩م بشأن الحكم المحلي (أن تتولى وحدات الإدارة المحلية بشأن إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة الواقعة في دائرتها، كما تتولى هذه الوحدات كل في نطاق اختصاصاتها وفي حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة مباشرة جميع الاختصاصات التي تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها، كما تخضع هذه الوحدات لرقابة

---

(١) د. مجدي مدحت النهري: الإدارة المحلية بين المركزية واللامركزية، دراسة تطبيقية تحليلية لنظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية، مكتبة الجلاء الحديثة بالمنصورة، سنة ٢٠٠١، ص١٩٢؛ ود. مصطفى أبو زيد فهمي: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سبق الإشارة إليه، ص٧٤ وما بعدها؛ ود. عبدالغني بسيوني عبدالله: القانون الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ١٩٩١م، ص١٤٨.

السلطة المركزية وتهدف تلك الرقابة إلى تحقيق التناسق والترابط بين الأجهزة التنفيذية والأجهزة الشعبية بما يتفق وأهداف السياسة العامة للدولة وكذلك تقديم المشورة والمساعدة للمجالس الشعبية المحلية بما يكفل تحقيق أهداف نظام الحكم المحلي، ومما هو معروف أن النشاط الإداري يوزع ما بين السلطة الإدارية المركزية (الوزارات) وسلطة إدارية إقليمية مرفقية مستقلة تباشر اختصاصها داخل النطاق المرسوم لها وتحت إشراف السلطة المركزية ورقابتها(١)، والهدف من الوصاية الإدارية هو تحقق الحكومة المركزية من مشروعية تصرفات الوحدات المحلية وهي تأخذ صور عديدة، فقد تكون سابقة أو لاحقة بالنظر إلى معيار العلاقة الزمنية بالعمل الخاضع للرقابة، أما من حيث وسائلها فتنقسم غلى رقابة رسمية وغير رسمية، أما من حيث مجالها تنقسم إلى رقابة على الأشخاص ورقابة على الأعمال(٢).

والأصل في الرقابة الوصائية ألا تكون إلا حيث يرد النص عليها وفي الحدود التي تقررها النصوص، وهذا يعني أنها لا تمارس إلا طبقاً لنص قانوني بين طرفيها ويحدد اطرها، فهي في الواقع استثناء من أصل عام.

وسائل الرقابة الوصائية :

السلطة المركزية بمباشرة سلطاتها الرقابية عن طريق عدة وسائل هي: **التصريح:** هذا النوع من الرقابة يوجه إلى مشروعات القرارات اللامركزية قبل صدورها.

التصديق: يعني أن جهة الوصاية تقرر أن عملاً معيناً من جانب جهة لا مركزية لا يخالف أي قاعدة قانونية، ولا ينطوي على مساس بالصالح العام ومن ثم يمكن أن يوضع موضع التنفيذ، ولا يشترط في التصديق أن يكون صريحاً، وانقسم رأي الفقهاء بشأن تحديد الطبيعة القانونية للتصديق فمنهم من

---

(١) د. محمد أنس قاسم جعفر: الوسيط في القانون العام، سنة ١٩٨٥م، ص١٥٧.

(٢) القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بشأن الحكم المحلي ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩م.

رأى أن سلطة التصديق سلطة شريكة، حيث أنه يعتبر اشتراكاً فعلياً من جانب جهة الوصاية في إيجاد عمل قانوني جماعي موحد مما يجعل لجهة الوصاية في هذه الحالة الأبوة القانونية بالنسبة لهذا العمل(١)، ومن الفقهاء من ذهب إلى أن التصديق مجرد أمر بالتنفيذ يصدر عن جهة الوصاية بشأن العمل اللامركزي المشمول بالتصديق.

الإلغاء: بأن تقوم السلطة المركزية صاحبة الوصاية باتخاذ قرار إداري بإزالة قرار صادر من جهة لامركزية بأثر رجعي لمخالفته مبدأ المشروعية أو مساسه بالمصلحة العامة، ويتم ذلك تلقائياً من جانب جهة الوصاية أو بناءاً على طلب ذوي الشأن.

الإيقاف: هو إجراء تمهيدي من جانب جهة الوصاية من شأنه إرجاء تنفيذ قرار الهيئة اللامركزية لمدة معينة يحددها القانون تمهيداً لبحث إلغاء القرار.

الحلول: بأن تقوم جهة الوصاية بالتدخل مباشرة بتنفيذ الالتزامات القانونية التي لم تقم بها الهيئة اللامركزية ويتخذ الحلول أحد صورتين: إما أن يكون إدارياً وإما أن يكون مالياً. ويكون الحلول إدارياً، عندما يجيز القانون للجهة الوصائية أن تقوم مقام الهيئة اللامركزية في حالة عدم قيامها بتنفيذ الأعمال الإدارية المكلفة بها قانوناً من أجل حماية المصلحة العامة المتعلقة بهذه الأعمال، أما الحلول المالي: عندما تقوم جهة الوصاية بما يسمى بالإدراج التلقائي، حيث تقوم من تلقاء نفسها بإدراج الاعتمادات اللازمة للوفاء بالمصروفات الإلزامية الواقعة على عاتق الهيئات اللامركزية وذلك في حالة عدم قيامها بإدراج هذه المصروفات، وإذا فصلنا ما أجملناه سلفاً من أن

---

(١) Eisenhman: cours de droit administrative des cours de droit paris, 1940-1950, p. 272.

مرجع أشار إليه د. عيد مسعود الجهني: الرقابة الإدارية، رسالته السابق الإشارة إليها، هامش ص٣٣٣.

الوصاية الإدارية تنقسم من حيث مجالها إلى رقابة وصائية على الأشخاص ورقابة على الأعمال فنقول:

إن رقابة السلطة المركزية أو الوصاية الإدارية تنصب على كل من أعمال السلطة اللامركزية وكذا أعمالها، وأن الرقابة على العاملين تشمل التعيين والعزل، فعلى سبيل المثال احتفظت الإدارة المركزية لنفسها بحق إصدار اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي (فهي تصدر قرار من رئيس الوزراء) كما يحق لها تعيين كافة رؤساء الوحدات المحلية وكافة العاملين بأجهزتها التنفيذية على اختلاف مستوياتهم الإدارية(١)، كما تشمل تلك الوصاية وقف المجالس المنتخبة وحلها حيث تنص المادتين ١٤٤، ١٤٥ بعد تعديلهما في عام ١٩٨٨، على أن يصدر بحل المجلس الشعبي للمحافظة أو لغيرها من وحدات الإدارة المحلية قرار من مجلس الوزراء بناءً على ما يعرضه الوزير المختص بالإدارة المحلية وذلك لأسباب تقتضيها المصلحة العامة ويقدرها مجلس الوزراء، وقد ترك المشرع لمجلس الوزراء سلطة تقدير الأسباب الداعية لحل المجالس المحلية ولا يرد على هذه السلطة سوى قيد المصلحة العامة المشار إليه في المادة ١٤٥.

أما الرقابة على أعمال السلطات اللامركزية فتتمثل في الإذن السابق أو التصديق اللاحق، فمثلاً يختص المجلس الشعبي للمحافظة بالنسبة للمجالس الشعبية المحلية بالتصديق أو الاعتراض على القرارات التي تصدر من هذه المجالس في الحدود التي تقررها اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه، كما تأخذ الرقابة حق إلغاء القرارات الإدارية، فيجوز للمحافظ أو رئيس الوحدة المحلية المختصة الاعتراض على أي قرار يصدر من المجلس

---

(١) د. عبدالفتاح حسن: مبادئ القانون الإداري، مرجع سبق الإشارة إليه، ص١٨٠؛ ود. محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، سنة ١٩٨٤م، ص١٤٣. ود. مجدي مدحت النهري: الإدارة المحلية، مرجع سبق الإشارة إليه، ص١٩٤ وما بعدها.

الشعبي المحلي بالمخالفة للخطة العامة للدولة أو الموازنة المعتمدة، أو ينطوي على أي مخالفات للقوانين أو اللوائح، أو يخرج عن اختصاصات المجلس المحددة بالقانون، ويظل عمل السلطة اللامركزية منسوباً إليها حتى مع وجود التصريح السابق أو التصديق اللاحق، فتكون مسئولة عنه بل ولها الرجوع فيه، كما أن لها حق الطعن في قرارات الوصاية الإدارية الصادرة عن السلطة المركزية.

جدير بالذكر أن تلك العلاقة الخاصة التي تربط السلطة المركزية بالهيئات اللامركزية التي تأخذ شكل الوصاية المدنية قد أثارت جدلاً في الفقه حول اصطلاح (الوصاية الإدارية) فذهب بعض الفقهاء[١] إلى ضرورة إسقاط مصطلح الوصاية من قاموس القانون الإداري، ومن ثم يطلق على العلاقة التي تقوم بين السلطات المركزية والهيئات المحلية (الرقابة على الهيئات المحلية).

ومما يؤكد صحة الاتجاه المؤيد لهذا الرأي أن الرقابة على الوحدات المحلية في فرنسا تقوم على تدعيم وتوسيع اختصاصات الهيئات المحلية وذلك بمنحها سلطة القيام بكل ما يهم سكان الوحدة المحلية خاصة في مجال إنشاء وتنظيم المرافق المحلية باعتبارها النشاط الأساسي لهذه الهيئات ومن ثم لا يستثنى من هذه السلطة إلا ما ينص عليه المشرع صراحة كاختصاص محجوز للسلطات المركزية[٢]، على أن هذا لم يمنع من استخدام الكتاب لهذا المصطلح وتداول استعماله بكثرة للتعبير عن الرقابة على الإدارات اللامركزية[٣].

---

(١) د. رمضان بطيخ : الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، م.س، ص٩٩.

(٢) د. رمضان بطيخ: الإدارة المحلية في النظم الفيدرالية، م.س، ص٨٨.

(٣) د. عيد مسعود الجهني: الرقابة الإدارية، رسالته السابق الإشارة إليها، ص٣٢٤.

الفرع الثاني

رقابة وزارة المالية السابقة على الصرف

حرص قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م على النص الصريح على دور وزارة المالية في إعداد مشروع الموازنة العامة، كما أشار إلى جوانب رقابتها لمشروع الموازنة العامة للدولة إلا أن هذا القانون لم يتضمن نصاً صريحاً، بتحديد اختصاصها بممارسة الرقابة قبل الصرف، لكن هذا الدور فهم ضمناً من بعض النصوص القانونية ومنها مثلاً:

- نص المادة (٢٤) من ذات القانون التي تنص على أنه (لا يجوز تجاوز اعتمادات أي باب من الأبواب المختلفة أو استحداث نفقات غير واردة بالموازنة إلا بعد الرجوع إلى وزارة المالية).
- ما اتضح من قواعد إعداد الحساب الختامي الواردة بالباب الرابع من ذات القانون حيث حدد لوزارة المالية دوراً كبيراً في تحديد إجراءات ومواعيد وأساليب إعداد الحساب الختامي، بما يفهم منه ضمناً أن لتلك الوزارة دوراً أصيلاً في الرقابة على عمليات الصرف تسبق إعداد هذا الحساب.
- كما نصت المادة ٣٣ من القانون المشار إليه على أن (يكون على المسئولين الماليين بالجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي إخطار وزارة المالية والجهاز المركزي للمحاسبات بأية مخالفات وعليهم الامتناع عن تنفيذ كل أمر أو قرار ينطوي على مخالفة إلاَّ بناءً على أمر كتابي من رئيس الجهة التابع لها، وعلى المسئولين الماليين بالجهاز الإداري للدولة إخطار وزارة المالية بما تم كتابة)(١).

فالنصوص السابقة وغيرها لم تنص صراحة على اختصاص وزارة

---

(١) د. السيد عطية عبدالواحد: الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، القاهرة، ١٩٩٦م.

المالية بممارسة الرقابة قبل الصرف إلا أن ذلك يستفاد ضمناً من خلال إقرارها بوجود مسئولين ماليين تابعين لها في مختلف جهات الإدارة تختص هي بمساءلتهم، وأن لهم الحق في إخطار وزارة المالية بأية مخالفات مالية، فضلاً عن امتناعهم عن تنفيذ أي أمر ينطوي على مخالفة إلاَّ بناءً على أمر كتابي من رئيس الجهة التابع لها.

وقد حرص قانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨٠ ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الجمهوري رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢م[١]، على النص على هذه الرقابة بصورة واضحة ومحددة وصريحة، فتنص المادة (١٩) منه على أن (تختص وزارة المالية بالرقابة المالية قبل الصرف على تنفيذ موازنة الجهات الإدارية) وتتم الرقابة عن طريق ممثلي هذه الوزارة ولهم في سبيل ذلك حق الإطلاع على جميع المستندات ولو كانت سرية، وللجهات الإدارية القيام بالرقابة الداخلية بما لا يخل باختصاصات وزارة المالية.

كما تنص المادة (٢٠) من ذات القانون على أن يتبع وزارة المالية مراقبو .. ومديرو الحسابات ووكلائهم الذين يشرفون على أعمال الحسابات بالجهات الرقابية ويكون لهم حق التوقيع الثاني على الشيكات وأذون الصرف وذلك وفقاً للنظام المحاسبي المتبع في تلك الجهات.

ومن هذا أصبحت وزارة المالية مختصة بإجراء الرقابة المسبقة بموجب تلك النصوص الصريحة بعد أن كانت تُفهم ضمناً من النصوص كما أسلفنا في هذا الشأن، وأصبح لمندوبي المالية في مختلف الجهات الإدارية حق ممارستها، بل إن توقيعهم يلزم لاعتماد الشيكات وأذون الصرف.

بعض صور الرقابة السابقة على الصرف لوزارة المالية:

تمارس وزارة المالية الرقابة السابقة على الصرف في ناحيتين أو مجالين:

---

(١) الوقائع المصرية، العدد ١٤٥ في ١٩٨٢/٦/٢٣م.

مجال النفقات ومجال الإيرادات : أما بخصوص ارتباطات النفقات :

يعرف عقد النفقة بأنه كل واقعة مالية أو إدارية من شأنها أن ترتب نفقة على الدولة أو أحد الأشخاص العامة(١). وتثبت بعمل إرادي من موظف عام، والنظام القانوني لارتباطات النفقات العامة في مصر يدور حول ضرورة الالتزام بحدود الاعتمادات المدرجة بالموازنة واحترام القيود الزمنية الواردة في قانون المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية السابق الإشارة إليه، مع ضرورة الحصول على إقرار كتابي من المسئولين في نظام الارتباطات.

ويعتبر الإقرار المكتوب من العامل المنوط به سجل الارتباطات بالجهة الإدارية والعامل المنوط به سجل الارتباطات بالوحدة الحسابية من الأوراق الواجب إرفاقها بالعقود التي تبرمها الجهات الإدارية مع الغير وبالاتفاقات المالية التي تتم فيما بين تلك الجهات.

ويوضح في هذا الإقرار الباب والبند المختصين في الموازنة العامة، ومدى كفاية الاعتماد المخصص للجهة الإدارية، علاوة على ضرورة الالتزام بالقوانين والقواعد المالية أثناء الارتباط بالنفقة فيما يتعلق بالصرف على الموازنة العامة، فيتعين عليها أيضاً الالتزام بالقواعد المشار إليها في إجراءات الشراء والتعاقد والارتباط والصرف بالقوانين والقواعد المطبقة فيها وبالخطة التمويلية المعتمدة من بنك الاستثمار القومي لمشروعاتها الاستثمارية(٢)، حيث لا يجوز للجهات الإدارية الارتباط بأي مصروف على موازنة السنة المالية للقائمة إلا بعد الرجوع إلى ممثلي وزارة المالية.

كما يتمتع العاملون المنوط بهم سجلات الارتباط بالجهة الإدارية أو الوحدة الحسابية بحق الامتناع عن التأشير أو الإقرار بالارتباط في الحالتين

---

(١) أ. ياسر عبدالله أميري: مجموعة محاضرات حول الإدارة المالية للدولة ألقيت على الدارسين في الدورتين التي أقامهما ديوان المحاسبة بدولة الإمارات العربية المتحدة لموظفيه الفنيين خلال عامي ١٩٩٢/١٩٩٣م، ص٣٠ وما بعدها.

(٢) المادة ٢٥ من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١م.

التاليتين:

(أ) عدم كفاية الباقي في البند المختص المراد الخصم عليه.

(ب) عدم اتفاق البند المطلوب الارتباط عليه مع الغرض من الصرف المطلوب الارتباط به.

كما تمتد الرقابة المسبقة لوزارة المالية إلى إيرادات الدولة حيث نظم قانون المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية هذا الجانب من خلال النصوص التالية(١):

- المادة رقم (١٥) منه تنص على أن (يتم تحصيل الإيرادات بإحدى طرق التحصيل التي تحددها القوانين واللوائح وتبين اللائحة التنفيذية المستندات المؤيدة لعملية التحصيل والإجراءات الواجب إتباعها نحو تسويتها).
- كما تنص المادة (٢٨) من اللائحة التنفيذية لذات القانون على أن (تجرد محتويات خزينة الجهة الإدارية من نقود وأوراق ذات قيمة ثلاث مرات كل شهر وبواقع مرة واحدة كل عشرة أيام وبصورة مفاجئة، ويقوم بهذه المهمة لجنة ينعدبها رئيس الجهة الإدارية في كل عملية جرد على حدة، ويجب أن يتم الجرد بحضور مدير الحسابات أو وكيله) من ذلك يتضح أن وزارة المالية تمارس رقابة مسبقة قبل الصرف على إيرادات الدولة وهي تتم في صور متعددة، إما بمراجعة دفاتر التحصيل والإطلاع عليها لتتحقق من إتمام توريدها فعلاً وجرد محتويات خزائن الجهات الإدارية بحضور مدير الحسابات أو وكيله، أو تتم برقابة حسابات الجهات الإدارية لدى البنك المركزي أو غيره من بنوك القطاع العام.

ويتبع وزارة المالية أشخاص ووحدات وإدارات رقابية يمارس بعضها رقابة مركزية والبعض الآخر يمارس رقابة لا مركزية تضمهم منظومة العمل

---

(١) راجع د. شريف رمسيس تكلا، مالية الدولة، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٧٧م، ص١١٠.

الثاني في مستويات مختلفة من المسئولية وهذه المستويات تكون كالتالي:

أولاً : المراقب المالي[1]:

وهو ممثل لوزارة المالية في الوزارة أو المحافظة التي يعمل بها وتتلخص مهام وظيفته في عدد من المهام والاختصاصات حددها قانون المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية السابق الإشارة إليهما علـــى النحو التالي:

١- الاختصاصات العامة :

ومن ذلك على سبيل المثال: تمثيل وزارة المالية بالجهة الإدارية الواقعة بدائرة اختصاص كل منهم، وفحص المراكز المالية لاستخدامات وموارد الجهة وفروعها كل ثلاثة أشهر، وفحص الحسابات الختامية للجهة وفروعها، علاوة على الإشراف الفني والإداري على ممثلي وزارة المالية بالجهة الإدارية، والتفتيش على الوحدات الحسابية والمخزنية بدائرة اختصاص كل منهم.

٢- الاختصاصات المتعلقة بشئون الموازنة :

ومنها متابعة المواقف المالية الدورية بالوحدات الحسابية والتحقق من سلامة نظم الارتباطات المملوكة بالوحدات الحسابية لتجنب تجاوز الاعتمادات، والقيام بالتفتيش الدوري على الدفاتر المحاسبية والإحصائية الممسوكة بالوحدات الحسابية الواقعة بدائرة اختصاصه، والرقابة على سجلات متابعة الاعتمادات المفتوحة بالخارج وأرصدتها في نهاية السنة المالية، كما يختص بالترخيص بصرف مبالغ تخص سنة أو سنوات مالية سابقة في حالة عدم كفاية الاعتماد في هذه السنوات على موازنة السنة المالية الجارية التي يتم فيها الصرف بشرط سماح البند المختص بها، على أن ترفق مذكرة توضح بها الأسباب التي حالت دون صرف المبالغ على موازنة السنة المالية التي تخصها.

---

(١) د. عزت عبدالحميد البرعي: المالية العامة، مطبعة الولاء للطبع والنشر، طبعة عـــام ١٩٩٤/١٩٩٣، ص٤٥٠.

وفي حالة ما إذا تبين أن تأخير الخصم كان نتيجة عمد أو إهمال تحدد المسئولية في ذلك وترفق صورة التحقيق بمستندات الصرف.

٣- الاختصاصات الخاصة بشئون الحسابات :

وهي الترخيص بصرف سلف مؤقتة فيما يزيد على ٢٠٠٠ج ألفي جنيه، أما بالنسبة للمراكز أو المدن أو الأحياء فيكون الترخيص فيما يزيد على ٤٠٠٠ ج أربعة آلاف جنيه، والنظر في الإعفاء من مقابل تأخير تسوية السلف المؤقتة بعد التحقق من أن التأخير كان لعذر قهري أدى إلى تجاوز المواعيد المقررة(١)، كما يختص بالموافقة على تقسيط مبالغ مستحقة للحكومة بشرط توافر الضمانات الكافية لاستئداء حق الحكومة فيما يجاوز ٥٠٠ج خمسمائة جنيه، وحتى ثلاثة آلاف جنيه لمدة ثلاث سنوات إذا زادت القيمة أو المدة أو أحداهما عن هذا الحد تكون الموافقة لرئيس الإدارة المركزية لحسابات الحكومة، أما إذا نقصت القيمة عن ٥٠٠ج خمسمائة جنيه فتكون الموافقة لرؤساء الجهات الإدارية بشرط ألا تزيد المدة عن سنة(٢)، الموافقة على رد قيمة الجزاءات بالاستبعاد من الإيرادات أو حصيلة الجزاءات بشرط أن يكون قرار رفع الجزاء أو تخفيضه قد صدر من مصدر قرار الجزاء من السلطة المختصة رئاسية كانت أو وصائية.

٤- الاختصاصات الخاصة بشئون المشتريات والمخازن :

ومن ذلك على سبيل المثال: فحص ومراجعة واعتماد وحفظ محاضر الجرد للجهات التي يشرف عليها المدير المالي أو المراقب المالي، الموافقة على الترخيص بالشراء فيما يجاوز ١٠% من الربط المقرر بالموازنة الجارية

---

(١) ينظر في ذلك: البند الأول من المادة ٣٤ ثالثاً من اللائحة التنفيذية مستبدلة بقرار وزير المالية رقم ٧٧٢ لسنة ١٩٩٧ المنشور بالوقائع المصرية، العدد ١٦٨ الصادر في ١٩٩٧/٧/٣٠م.

(٢) ينظر في ذلك : البند الثاني من المادة ٣٤ ثالثاً من اللائحة التنفيذية مستبدلة بقرار وزير المالية رقم ٧٧٢ لسنة ١٩٩٧ السابق الإشارة غليه.

بالجهات الإدارية التي تشرف عليها المراقبة المالية والمديرية المالية، والتصريح ببيع الأصناف الراكدة أو التي بطل استعمالها أو الزائدة عن الحاجة.

٥- الاختصاصات الإدارية :

على نحو دراسة حجم العمل بالوحدات الحسابية بدائرة الجهة الواقعة في اختصاصه وتحديد احتياجاتها واقتراح أو تدبير سد العجز، كما يختص باقتراح إنشاء الوحدات الحسابية الجديدة واقتراح إلغاء الوحدات الحسابية أو تعديل مسمياتها أو مجال اختصاصاتها وإشرافها أو إدماجها بوحدات حسابية أخرى والعرض على وزارة المالية.

ثانياً : المراقبون الماليون بمجالس المراكز والمدن والأحياء:

تشرف المراقبات المالية بمجالس المراكز والمدن والأحياء على جميع الأعمال المالية بالمجالس القروية في دائرة المركز عن طريق وحدات معاونة تباشر نفس الاختصاصات السابق بيان بعضها بالنسبة لوحدات المديرية المالية سواء كانت اختصاصات عامة أو اختصاصات متعلقة بشئون الموازنة أو اختصاصات متعلقة بشئون الحسابات أو المخازن أو اختصاصات إدارية ويكون المراقب المالي لمجلس المدينة أو المركز أو الحي تابعاً لمدير المديرية المالية[١].

ثالثاً : مديرو الحسابات :

ومن تلك الاختصاصات: الاختصاص بالاشتراك في إعداد مشروع الجهة الإدارية التي يعمل بها والتوقيع عليه قبل إرساله إلى وزارة المالية، والرقابة على تنفيذ موازنة الجهة إيراداً ومصروفاً، ودراسة أهداف الاستخدامات والموارد، وإمساك سجلات الارتباطات، والتحقق من أن

---

(١) أمال محمد إبراهيم: دراسة تحليلية لمراجعة الكفاءة والفاعلية مع التطبيق على بعض الوحدات الإدارية والحكومية، رسالة دكتوراه، كلية التجارة، جامعة القاهرة، ١٩٩٠م.

الوحدات المساعدة قد راعت في إعداد المستندات المؤيدة للصرف أحكام القواعد المالية المقررة واعتماد استمارات الصرف بعد التأكد من أن الإجراءات تمت وفقاً للقوانين والقرارات والأحكام المنصوص عليها في اللائحة المالية للموازنة والحسابات والتوقيع على الشيكات وأذون الصرف توقيعاً ثانياً، مراعاة توافر الشروط الواجب توافرها في العاملين بالوحدات الحسابية التي يعمل بها، وإخطار كل من وزارة المالية (وكالة الوزارة لشئون حسابات الحكومة والتفتيش المالي) والجهاز المركزي للمحاسبات بأية مخالفة مالية قد تقع من الجهة الإدارية وذلك في الميعاد المنصوص عليه في المادة ١٣م اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١م.

رابعاً : وكلاء الحسابات :

ويطلعون بمراجعة استمارات الصرف والتأكد من سلامة القيد بالدفاتر والاستمارات الحسابية وتجنب المحو والكشط سواء بالدفاتر والمستندات والتوقيع بجانب التصحيحات التي تجرى بالدفاتر والمستندات، كما تقوم إدارة الموازنة في الوزارة أو المصلحة أو المحافظة وكذا مكاتب التخطيط والمتابعة بالوزارة والمصالح والمحافظات بممارسة رقابة لا مركزية على موازنة الدولة(١)، كما تمارس وزارة المالية رقابة مركزية داخل الوزارة نفسها عن طريق موظفيها في الإدارات المختلفة(٢) التابعة لها وهي:

١- الإدارة العامة لحسابات الحكومة :

وتتكون هذه الإدارة من مراقبات عامة تشرف على جميع الوحدات الحسابية في الوزارات والمصالح الحكومية ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة، ويقوم المراقب في كل منها في حدود اختصاصه بمهمة المراقب المالي

---

(١) يراجع البند الثاني من المادة ٣٧ من اللائحة التنفيذية مستبدلة بالمادة الثالثة من قرار وزير المالية السابق الإشارة إليه.

(٢) د. حسين محمد كمال: نظام المحاسبة الحكومية – دراسة نظرية وعملية، جامعة عين شمس، سنة ١٩٨٠م، ص٣٩١.

للجهات التي لا يوجد بها مراقبون ماليون وتقوم الإدارة المذكورة بكثير من المهام منها : إبداء الرأي في كافة الأعمال المالية والحسابات والوزارات والمصالح والأجهزة الحكومية المختلفة، ودراسة تعديل وتطوير أحكام اللائحة المالية للهيئات العامة وسائر الجهات التي تطبق لوائح خاصة ثم عرضها على الوزير للموافقة عليها، ووضع القواعد والنظم التي تكفل تحقيق الرقابة على الصرف.

٢- الإدارة العامة للتفتيش المالي :

ولها اختصاصات رقابية منها: التفتيش الدوري على كافة الأعمال المالية والحسابية بالوحدات الحسابية لقطاع الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة بمحافظات الجمهورية، وتعد صاحبة الخبرة المالية والحسابية التي تطلبها وحدات الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة، القيام بكافة البحوث الفنية والميدانية وإعداد المبادئ القانونية والمالية التي استقر الرأي عليها، دراسة التقارير الواردة من الجهاز المركزي للمحاسبات بنتائج تفتيشه على الوحدات المالية التابعة لها بالمحافظات وإعداد التقارير بأهم الملاحظات الواردة، فحص تقارير التفتيش الواردة من المديريات المالية بنتائج تفتيشها على الوحدات المالية التابعة لها بالمحافظات وإعداد التقارير بأهم الملاحظات الواردة.

٣- الإدارة العامة للحسابات المركزية(١):

وتقوم هذه الإدارة بجميع العمليات الحسابية الخاصة بالخزانة العامة للدولة وكذلك عمليات الارتباطات الخارجية للوزارات والمصالح التي ليس بها مراقبون ماليون.

---

(١) د. محمد عوض رضوان: الموازنة العامة في جمهورية مصر العربية، شرح القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م وتعديلاته بشأن الموازنة العامة للدولة، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠٩م، ص١٣٩.

٤- وكالة وزارة المالية لشئون الموازنة :

وتنحصر المهام التي تقوم بها فيما يلي :

١- إعداد الإطار العام للموازنة العامة ضمن إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٢- إعداد التعليمات الفنية بهدف توحيد أساليب العمل في مجال الموازنة العامة والتمويل.

٣- إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بتطوير الموازنة العامة للدولة وتبسيطها بهدف رفع كفاءة إعدادها.

٤- بحث إعداد مشروعات موازنات وأقسام وفروع الموازنة العامة للدولة.

٥- وأخيراً التوصية في كافة المسائل المتعلقة بالموازنة العامة.

إن استقلال الوحدات اللامركزية لا يعني قطع الصلة بينها وبين الحكومة المركزية سيما وأن اختصاصات هذه الهيئات اللامركزية مقتطعة من السلطة التنفيذية.

المبحث الثاني

قصور الرقابة المالية والإدارية

بتعدد أجهزتها وتداخل اختصاصاتها في مصر

بالنسبة لقضية تعدد أجهزة الرقابة التى تمارس وظيفة الرقابة على الجهاز الإدارى للدولة وهى:-

١- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.

٢- الجهاز المركزى للمحاسبات.

٣- الرقابة الإدارية.

٤- النيابة الإدارية.

٥- مجلس الدولة.

وقبل الخوض فى مسألة التعددية ننوه أولاً أنه بالنسبة لمجلس الدولة فالمقصود هنا ليس مجلس الدولة ككل وإنما قصدنا القسم الاستشارى فقط. وأن رقابة هذا القسم لتصرفات الجهاز الإدارى(قرارات أو عقود) فهى رقابة غير مباشرة استناداً لأن المشرع لم يوكل إليه مباشرة الرقابة إلا فى حالات معينة وهى العقود وذلك فيما يتطلبه القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ بشأن المزايدات والمناقصات من ضرورة اشتراك عضو مجلس الدولة فى لجان البت[١] وعدا ذلك يأتى الدور الرقابى للقسم الاستشارى من خلال تفسير ما أبهم على الإدارة فى تفسيرها لنصوص القانون وبيان قصد الشارع منه وبناء على طلبها.

ولما كان هذا الدور منوطا بمجلس الدولة وحده وينص القانون[٢] يؤديه بلا منازع أو شريك فإنه بذلك يخرج من ظاهرة التعددية والتداخل كما أن

---

(١) وقد أوجبت المادة ٣٥ من القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨٣ عدم جواز إبرام عقد دون أخذ رأى مجلس الدولة إلا إذا كان قد أخذ رأى المجلس فى عقد سابق ومماثل أو بذات شروط سابقة وفى حدود النصاب.

(٢) وهذا ما نصت عليه المادة الرابعة من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين المدنيين بالدولة.

عمله فى هذا الشأن لا يتم بصفة دورية أو منتظمة وهو ما ينفى عنه صفة الرقابة.

والتعددية المقصود فى مجال هذه الدراسة هو التداخل فى ذات النشاط وما من مؤتمر عقد لمناقشة الرقابة وأساليبها وأجهزتها إلا وكانت التعددية والتداخل من أكثر الموضوعات إثارة ومطلباً من مطالب الوحدات التى تئن من ضغوطها و تدعو لعلاجها(١) ولهذا كان توحيد أجهزة وهيئات الرقابة فى جهاز واحد مطلباً هاماً(٢).

أما الازدواجية فإنها تتمثل فى قيام جهاز واحد أو عدة أجهزة رقابية بعمل واحد فى وقت واحد أو فى أوقات متفاوتة. وعلى ذلك فالعبرة بالازدواجية هو وحدة العمل الواحد وفى جهة واحدة سواء فى وقت واحد أو فى أوقات مغايرة(٣).

وينصرف التعدد إلى وجود أجهزة رقابية متعددة يهدف كل منها إلى إجراء عمليات رقابية لا يضطلع بها الآخر(٤).

والتعدد يكون مقبولاً متى تم بالنسبة لكل جهاز كل فى تخصصه ولا يكون مقبولاً متى خرج كل جهاز عن نطاق اختصاصاته.

ويأخذ الازدواج صوراً مختلفة بين أجهزة الرقابة نتناول بعضاً منها:

---

(١) د. على احمد مصطفى زين: دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية على الحسابات كأداة للرقابة المحاسبية فى جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، ص ٤٣٤؛ د. أحمد سلطان: الرقابة المالية و المحاسبية على البنوك التجارية، ص ٢٠١.

(٢) د. نجيب محمد بكير: القانون الإدارى، دراسة خاصة، مكتبة عين شمس، القاهرة، ١٩٧٨، ص٣١.

(٣) د. إبراهيم لطفى: الوضع العام للأجهزة الرقابية فى مصر، مجلة التجارة و الضريبة، القاهرة، العدد ١٦٢، يونيو ١٩٦٩، ص ١٠.

(٤) د. طه حازم يوسف: دور مراقب الحسابات فى أجهزة الرقابة فى ظل الإطار الاقتصادى للجمهورية العربية المتحدة، رسالة ماجستير، غير منشورة، كلية تجارة القاهرة، ص ٤.

١ – الازدواج بين كل من الجهاز المركزى للمحاسبات – والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فقد صدر قانون الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ونص فى المادة الخامسة منه على أن يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية:

دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها وإبداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها.

كما نص فى المادة السادسة من ذات القانون على أنه للجهاز فى الجهات التى يباشر اختصاصاته بها ما يلى:

بند(٤) – مراجعة مشروعات الميزانيات المشار إليها فى البند(٦) من المادة السابقة قبل العرض على وزارة الخزانة.

بند(٥) – معاونة إدارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب – وتدريب العاملين بها والتفتيش على أعمالها وإرسال تقارير بنتائج التفتيش إلى رؤساء هذه الجهات.

وبالنسبة للجهاز المركزى للمحاسبات(١):

فقد صدر القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨٨ ونصت المادة الخامسة منه على أن يباشر الجهاز اختصاصاته

---

(١) الجهاز المركزي للمحاسبات هو هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئـيس الجمهورية، ولا يتبع أية سلطة من السلطات الثلاث القضائية أو التشريعية أو التنفيذية، وتأتي تبعيته لرئيس الجمهورية ليس بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، ولكن بصفته رئيساً للدولة، ويهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة، ومعاونة مجلس الشعب في القيام بمهامه الرقابية، ويرصد بصفته الجهاز الرقابي الأعلى والمنوط به مراقبة إنفاق المال العام في مؤسسات الدولة، كل عام في تقريره العديد من المخالفات المالية، والتي تتاح بحكم القانون للسيد رئيس الجمهورية ومجلس الشعب ومجلس الـوزراء ووزارة الدولة لشئون مجلسي الشعب والشوى وأيضاً إلى هيئة الرقابة الإدارية، وتنـاقش فـي مجلس الشعب.

فى الرقابة المنصوص عليها فى المادة(٢) من هذا القانون على الوجه التالى:

أولاً: فى مجال الرقابة المالية:

١- الرقابة على وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الحكم المحلى والهيئات العامة الخدمية والأحزاب والنقابات والاتحادات.

٢- مراقبة حسابات مختلف أجهزة الدولة من ناحيتى الإيرادات والمصروفات عن طريق قيامه بالمراجعة والتفتيش على مستندات ودفاتر وسجلات المتحصلات والمستحقات العامة والمصروفات العامة والتثبت من أن التصرفات المالية والقيود المحاسبية الخاصة بالتحصيل أو الصرف تمت بطريقة سليمة وفقاً للقوانين واللوائح المحاسبية والمالية المقررة والقواعد العامة للموازنة العامة".

ب- مراجعة القرارات الخاصة بشئون العاملين بالجهات المشار إليها بالمادة (٣) من هذا القانون فيما يتعلق بالتعيينات والمرتبات والأجور والترقيات والعلاوات وبدل السفر ومصاريف الانتقال وما فى حكمها للتثبت من مطابقتها للموازنة العامة والقوانين واللوائح والقرارات.

وبداية ننوه إلى أن أجهزة الرقابة فى مصر لا تزيد على جهازين وهما الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ويتولى رقابة الأعمال الإدارية. والجهاز المركزى للمحاسبات ويتولى رقابة الأعمال المالية والقانونية أما باقى الأجهزة فلا تعد أجهزة رقابية بل هى أجهزة جمع بيانات وتحقيق وتخطيط ولا ضرورة إلى التنسيق بينها(١).

والازدواجية بين الجهازين قديمة وعريقة وخاصة فيما يتعلق بالرقابة على شئون العاملين بالدولة. وسبق عرضها على الجمعية العمومية بمجلس الدولة فى ظل العمل بقانون ديوان المحاسبات رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ حيث

---

(١) الجمعية المصرية للإدارة المالية – المؤتمر العلمى الخامس للرقابة المالية والاقتصادية وتقييم الأداء.

ذهبت الجمعية العمومية إلى القول بأن رقابة ديوان المحاسبات على قرارات التعيين أو من علاوات أو غيرها تقتصر على مطابقتها للميزانية والأوضاع الحسابية والمالية ولا سلطان له فى مراجعة هذه القرارات من الناحية القانونية(١).

إلا أن هذا الرأى وإن كان صحيحاً فى ظل قانون ديوان المحاسبة القديم وقتئذ فإنه لا يعد متمشياً وصالحاً فى ضوء ما أدخل على قانون الجهاز من تعديلات ومنها القانون الحالى الذى نص فى مادته الثانية على اختصاصه بالرقابة المالية بشقيها المحاسبى والقانونى(٢) وكان قبل التعديل رقابة محاسبية فقط. وهو ما أدى إلى ظهور الازدواجية أكثر مما كانت من قبل:

كما أنه بتطبيق ما سلف بيانه من نصوص قانونية على مبادئ الرقابة يتضح الآتى:

١ – أن رقابة الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة تعد رقابة سابقة بدليل أن النص قد جاء محددا اختصاص الجهاز بإبداء الرأى فقط وقبل العرض على وزارة الخزانة.

وذلك على خلاف النص الخاص بالجهاز المركزى للمحاسبات حيث تضمن اختصاص الجهاز بالمراجعة والتفتيش – والمراجعة لا تكون إلا لاحقة.

- أما بالنسبة لرقابة شئون العاملين فلم يكن الأمر يمثل موضوعاً ذا بال قبل تعديل قانون الجهاز المركزى للمحاسبات لتصبح رقابته رقابة محاسبية وقانونية بدلاً من محاسبية فقط إلا أن الأمر وقد تشابكت أطرافه ويحتاج لمزيد من الدراسة المتأنية للوقوف على وجود

---

(١) قسم الرأى مجتمعاً فى ١٥ \ ١٦ \ ١٩٥٤ فتوى رقم ٣٤٢ للمزيد يراجع د. محمد أنس قاسم جعفر – نظم الترقية فى الوظيفة العامة – دار النهضة العربية ١٩٧٣ – مرجع سابق ص ٣٦٨.

(٢) المادة الثانية من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨.

الازدواجية فى هذا المجال من عدمه.

- وبداية فنص المادة الخامسة من قانون الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة قد حددت اختصاصاته فى معاونة إدارات شئون العاملين والتفتيش على أعمالها.
- وقد استقر العمل على أن إدارات شئون العاملين من الإدارات المعاونة للسلطة المختصة – وينحصر عملها فى تقديم المشورة وتنفيذ ما انتهت إلية تلك السلطة من قرارات وتوصيات سواءً صحيحة ومطابقة لأحكام القانون غير ذلك وتفتيش الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة قاصر على مجرد التحقق من تنفيذ هذه القرارات والتوصيات من عدمه وبحالتها دون أن يكون له حق طلب التعديل والتصحيح استناداً إلى أن هناك فارق بين التفتيش على الأعمال وهو ما ورد بقانون الجهاز وبين التفتيش الفنى على الأعمال وهو ما لم يرد بقانون الجهاز – ومن ناحية ثانية فإن صاحب الاختصاص الأصيل (إدارات شئون العاملين) لا تملك الحق فى التصحيح أو التعديل فى قرار أصدرته السلطة المختصة إلا بعد العرض عليها.
- هذا إذا لم يتم تنفيذ القانون دون تزيد أو مغالاة ونعتقد أنه إذا ما تم تنفيذ القانون دون مغالاة فإنه من شأن ذلك أن يؤدى إلى فض الازدواجية – إلا أن الواقع غير ذلك وهو ما يتطلب ضرورة التعديل التشريعى أو تنسيق الاختصاصات بين السلطات المختصة بالجهازين.

ثانياً: وزارة المالية:

صدر القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية ولائحته التنفيذية الصادرة بالقرار الوزارى ١٨١ لسنة ١٩٨٢ وقد حددا أطر الرقابة المالية قبل الصرف. فقد تضمن الباب الثالث من اللائحة التنفيذية للقانون فى المادة(٣٠) وما بعدها على أن تنعقد الرقابة المالية قبل الصرف على تنفيذ موازنة الجهات الإدارية لممثلى وزارة المالية وقد حددت ٣٠ ٣٢ ٣٤ من تلك

اللائحة سلطات واختصاصات أجهزة التفتيش بالوزارة.

وبصفة عامة فإن تلك الاختصاصات قد وردت إجمالاً وتفصيلاً بقانون الجهاز المركزى للمحاسبات ولأن الموضوع ليس موضوع دراستنا ولكن نظراً للصلة الوثيقة بين الرقابة الإدارية والرقابة المالية وخاصة فيما يتعلق بتقييم أداء المرءوسين وتقرير صلاحياتهم(١) فقد أردنا ألا يمر هذا الموضوع دون أن ننوه إليه بإيجاز سريع.

ونبدى فى ذلك أن المشروع قد أحسن صنعاً عندما حدد اختصاصات مراقبى الحسابات فى الرقابة السابقة وهو ما أدى إلى قصر مشاكل الازدواجية بين الجهاز والوزارة مبكراً وإن كانت التعددية مازالت قائمة بشكل يؤدى إلى إهدار استقلالية الجهات وغل يدها فى التصرف فى أمورها بالسرعة المطلوبة.

ثالثاً: هيئة الرقابة الإدارية:

وقد سلف لنا بيان اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية فى ضوء ما نصت عليه المادتين الثانية والثالثة من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ ونجملها فيما يلى:

١ – بحث وتحرى أسباب القصور فى العمل. بما فى ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية.

٢ – متابعة القوانين والتأكد من أن القرارات و اللوائح و الأنظمة السارية كافية لتحقيق الغرض منها.

٣ – الكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية التى تقع من

---

(١) راجع فى ذلك فتوى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع بمجلس الدولة بجلسة ١٨ ديسمبر ١٩٩٦ التى انتهت إلى خضوع جميع العاملين بالوحدات الحسابية لحكم المادة(٨٦) من اللائحة التنفيذية لقانون المحاسبة الحكومية رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ ، والتى تقضى بأن يتولى ممثلو وزارة المالية الإشراف الفنى على العاملين بالوحدة الحسابية ووضع تقارير كفايتهم وتقسيم العمل بينهم.

العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم – وكذلك الجرائم التى تقع من غير العاملين و تهدف إلى المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة العامة.

٤ – فحص الشكاوى التى يقدمها المواطنين عن مخالفات القوانين والإهمال فى أداء واجبات الوظيفة.

٥ – إجراء التحريات عن العاملين المرشحين لشغل الوظائف العليا أما بالنسبة للاختصاصات الجهاز المركزى للمحاسبات فقد سبق تحديدها سلفاً وبداية فقد ذهب رأى إلى تقسيم اختصاصات الهيئة المذكورة إلى:

- اختصاصات مالية: وهذه يمكن إسناداً للجهاز المركزى للمحاسبات.
- اختصاصات بوليسية: ويمكن إسنادها لأجهزة الشرطة.

وقد انتهى صاحب الرأى إلى وجوب إلغاء تلك الهيئة كما أنه لا يمكن اعتبارها جهازاً رقابياً بالنسبة لباقى الاختصاصات حيث إن هذه الاختصاصات مرهونة بتقديم شكوى بمعنى أن اختصاصها لا يتم بطريقة دورية ومنتظمة(١). ونحن من جانبنا نشايع هذا الرأى جملة وتفصيلاً ونضيف إلى اختصاصى الهيئة السالف بيانهما اختصاصاً ثالثاً وهو الرقابة الإدارية ولا نجد بينه وبين اختصاص الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة أى اختلاف – بما يعنى أن هيئة الرقابة الإدارية قد جمعت فى اختصاصاتها رقابة بوليسية ومالية وإدارية وزادت من مشاكل الازدواجية والتعددية فى الرقابة على الجهاز الإدارى ما من شأنه أن يؤدي إلى النيل من استقلالية هذا الجهاز وزيادة القصور فى أدائه بالإضافة إلى ما يؤدى إليه ذلك كله من ركوب كل جهة من جهات الرقابة على الأخرى فى أداء وظيفتها وهو ما يفتح الباب لمزيد من الانحراف. ولذلك فإن هذه الرقابة لا تخرج عن كونها إما رقابة بوليسية ولها هيئتها المختصة بها أو رقابة إدارية – ويمارسها الجهاز المركزى للتنظيم و الإدارة أو رقابة مالية

---

(١) د. على أحمد مصطفى زين: دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجيــة، مرجــع سابق، ص ٤٤٢.

بشقيها القانونى والمحاسبى و يمارسها الجهاز المركزى للمحاسبات – وما عدا ذلك فهو تزيد لا أساس له وليست له وجاهته(١).

رابعاً: النيابة الإدارية:

سبقت الإشارة إلى أن النيابة الإدارية قد تنوعت اختصاصاتها بحسب تبعيتها والمراحل التى مرت بها. ففى الفترة من عام ١٩٥٨ حتى عام ١٩٨٩ – حيث كانت النيابة الإدارية وهيئة الرقابة الإدارية وحدة واحدة تابعة لرئاسة الجمهورية(٢).

وكذلك القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وكانت الاختصاصات ذات شقين الأول: الرقابة والثانى: التحقيق ومع تطور التشريعات استقلت النيابة الإدارية بالتحقيق واستبقى اختصاصات الرقابة لهيئة الرقابة الإدارية وذلك بصدور القانون رقم ١ لسنة ١٩٨٩ المعمول به اعتباراً من ٢٠/٤/ ١٩٨٩.

كما سبقت الإشارة كذلك إلى أن الرقابة الداخلية اختصاص عُهِد به إلى السلطة الرئاسية والوصائية وقد عَهدت تلك السلطة بأمر التحقيق إلى إدارات الشئون القانونية التابعة لوحدات الجهاز الإدارى حيث تتولى تلك الإدارات التحقيق مع العاملين.

ويمارس هذه الوظيفة أيضاً النيابة الإدارية باستثناء بعض الاختصاصات المحجوزة لها بموجب المادة ٧٩ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وهى التحقيق مع شاغلى الوظائف العليا والاختصاصيين المحددين بالبندين الثانى والرابع من المادة(٧٧) من القانون المشار إليه.

وننوه فى هذا المجال إلى أن التعددية والازدواجية تبدو ظاهرة جلية فى

---

(١) د / حسين عبد العال محمد – مرجع سابق الإشارة إليه ص ٣٨٧.

(٢) فصلت الرقابة الإدارية عن النيابة الإدارية بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الذى أعاد تنظيم الرقابة الإدارية وهو ما أدى إلى استبعاد النصوص المتعلقة بالرقابة الإدارية فى القانون الإدارى رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ وبناءاً عليه ألغى نص المادتين الخامسة والسادسة من هذا القانون والخاصة بتنظيم الرقابة وما تسفر عنه.

اختصاص كل من النيابة الإدارية والجهاز المركزى للمحاسبات فهى تبدو من خلال اختصاصات النيابة السالف بيانها واختصاصات الجهاز المنصوص عليها بالفقرة(ثالثاً) من المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ يقضى بأن: "يختص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته فى شأن المخالفات المالية التى تقع بها[١]. وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات وأن المسئولية عنها قد حددت وتمت محاسبة المسئولين عن ارتكابها. ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع، ولرئيس الجهاز ما يلى:

١ – أن يطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ ورود الأوراق كاملة للجهاز – إذا رأى وجهاً لذلك تقديم العامل للمحاكمة التأديبية....."

٢ – أن يطلب من الجهة الإدارية خلال المدة المشار إليها إعادة النظر فى قرارها فإذا لم تستجب فلرئيس الجهاز أن يطلب تقديم العامل للمحاكمة التأديبية.

٣ – أن يطعن فى القرارات والأحكام الصادرة من جهات التأديب.

<u>والقصد من هذا السرد إيضاح الآتى:</u>

١) أن دور النيابة الإدارية فى تحقيق المخالفة المالية أو الإدارية هو دور استثنائى معلق على طلب الجهة الإدارية[٢].

٢) أن غاية ما تملكه النيابة الإدارية بالنسبة للتحقيق هو التوصية بالحفظ أو توقيع جزاء – وقد أبرزت ذلك الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع

---

(١) راجع د. صلاح العطيفي، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، ١٩٧٧م، ص١٨.

(٢) د. علي جمعة محارب، التاديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٨٧م، ص٣٢.

بجلسة ٣١ / ١٩٩٣/١[١].

٣) أن الازدواجية فى التحقيق تتجلى واضحة بين النيابة الإدارية وبين إدارات الشئون القانونية بالوحدات الإدارية.

٤) فيما يتعلق بطلب الإحالة للمحكمة التأديبية فقد أناط المشرع كل من النيابة الإدارية و الجهة الإدارية والجهاز المركزى للمحاسبات هذا الحق.

٥) إن طلب الجهاز من الجهة الإدارية إعادة النظر فى قرارها قد يتطلب إعادة التحقيق فيه مرة أخرى من النيابة إذا كان قرارها بالحفظ وهو ما يؤدى للتضارب والتداخل فى الاختصاصات.

٦) إن الاختصاصات بفحص الشكاوى قد أوكله المشرع لكل من النيابة الإدارية والرقابة الإدارية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والجهاز المركزى للمحاسبات، فهو حق قد كفله الدستور.

ويبدى الباحث الاقتراحات الآتية فى محاولة لفض الازدواجية فى هذا الشأن:

١. إنه إذا كان قرار الجهة الإدارية بالتصرف فى المخالفة المالية أو الإدارية أمرا تستقل به – فإنه يجب أن تتمتع النيابة الإدارية بتلك الميزة. خاصة أنها أصبحت هيئة قضائية ومن ثم يجب أن يكون لقرارها حجية أمام الكافة – ولا يصبح أمرها بالتصرف مجرد توصية وخاصة فى المخالفات الإدارية.

٢. أن يتولى الجهاز بنفسه تحقيق المخالفة المالية والتصرف فيها وأن يكون قراره فيها نهائياً. خاصة أنه يملك الكوادر الفنية المؤهلة لذلك علمياً وعملياً.

---

(١) و قد انتهت الجمعية العمومية إلى أن قرار النيابة الإدارية بحفظ المخالفة الثابتة فى حق العامل لا يحجب سلطة الجهة الإدارية فى توقيع الجزاء الذى تراه ملائماً للمخالفة، كما أن قرارها بتوقيع العقوبة على العامل لا يحد من سلطات الجهة الإدارية فى حفظ التحقيق أو توقيع عقوبة مخالفة – وهو ما يقطع بالازدواجية والتعددية بين النيابة الإدارية و الجهة الإدارية ف مجال التحقيق والتأديب وجلسة ٣١ / ١/ ١٩٩٣.

٣. أن يكون للجهاز المركزى للمحاسبات الحق فى إقامة الدعوى التأديبية دون اقتصار على طلب ذلك فمن يملك حق الطعن فإنه من باب أولى يجب أن يكون له حق إقامة الدعوى المباشرة.
٤. ويطبق ما تقدم على الشكاوى حيث يتولاها الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة متى كانت إدارية ويتولاها الجهاز المركزى للمحاسبات متى كانت قانونية ومالية.

نظرة أخيرة للتعددية والازدواجية فى الرقابة الإدارية:

وبعد استعراض كافة الوحدات المشار إليها فإنه يجب التفرقة بين الوحدات التى تمارس وظيفة تنفيذية أنشئت من أجلها وبين الوحدات التى تمارس نشاطاً رقابياً وأنشئت لأجله وتأسيساً على ذلك فإن هدف الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة حسبما ورد بنص المادة الثالثة من قانون إنشائه رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ هو تطوير مستوى الخدمة المدنية، ورفع الكفاية الإنتاجية وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئوليتها فى مجال الإنتاج والخدمات وعلى ذلك فإن الجهاز ليس جهاز رقابياً وإن كان توليه التفتيش على النحو الذى أوردناه لا يعتبر وظيفة أساسية له.

- **وبالنسبة للجهاز المركزى للمحاسبات:**

فإن المادة الأولى من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ على أن الجهاز المركزى للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية تلحق برئاسة الجمهورية تهدف أساساً إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة..."

ومنها يتضح أن الجهاز المركزى للمحاسبات جهاز رقابى.

- **وبالنسبة لهيئة الرقابة الإدارية:**

فإن القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد حدد اختصاصاً هيئة الرقابة الإدارية والنيابة الإدارية فى فحص الشكاوى وإجراء التحقيق والرقابة والفحص

وبصدور القانون ٥٤ لسنة ١٩٦٤[١] ألغى المشرع اختصاص الرقابة والفحص واستبقى اختصاص التحرى وأضاف متابعة تنفيذ القانون والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التى تقع من العاملين أثناء الوظيفة أو بسببها وبذلك لا تعتبر الرقابة الإدارية هيئة رقابية.

- بالنسبة للنيابة الإدارية:

فإن أحكام المادة(٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ قد حددت اختصاصات النيابة الإدارية فى فحص الشكاوى – وإجراء التحقيق مع العاملين – وإقامة الدعوى التأديبية – والطعن فى الأحكام التأديبية[٢]، وبالتالى فهى أيضاً ليست هيئة رقابية وبصدور القانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩ ألغى المشرع اختصاص النيابة بالرقابة والفحص.

وبذلك لا تعتبر النيابة الإدارية هيئة رقابية أيضاً.

وأما بالنسبة لرقابة وزارة المالية – فإنها تعتبر بنصوص القانون رقم

---

(١) تنص المادة الأولى من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية، على أن الرقابة الإدارية هيئة مستقلة تتبع رئيس المجلس التنفيذي (رئيس مجلس الوزراء)، وتتشكل الهيئة من رئيس وقنائب له عدد كاف من الأعضاء، وتنص المادة الثانية على أن: مع عدم الإخلال بحق الجهة الإدارية في الرقابة وفحص الشكوى والتحقيق تختص الرقابة الإدارية بالآتي:

(أ) بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للاجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.

(ب) متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح والأنظمة السارية وافية لتحقيق الغرض منها.

(ج) الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها، كما تختص بكشف وضبط الجرائم التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة.

(٢) د. كمال ارجف، النيابة الإدارية ودورها في دعم الإدارة الحكومية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو ١٩٦٠، ص١٧.

١٢٧ لسنة ١٩٨١ ولائحته التنفيذية جهة رقابية – وتعتبر رقابتها رقابة سابقة على التصرف وهو ما أدى للتخفيف من حدة الازدواجية فى العمل بينها وبين الجهاز المركزى للمحاسبات.

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن العمل الرقابى وما يتصف به من الدورية والاستمرارية وارتباطه بالتفاصيل الفنية للعمل لا ينطبق على أى من السالف بيانها إلا فيما يتعلق بعمل الجهاز المركزى للمحاسبات ووزراء المالية والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة فى الحدود التى بيناها فى حينه – وإنه إذا ما التزمت كل جهة بالهدف من إنشائها والغرض الذى أنشئت لأجله ومناط اختصاصاتها فإن تلك دعوة صريحة لقطع دابر التعددية والازدواجية فى العمل الرقابى.

مدى كفاية الرقابة الإدارية:

وبعد أن تعرضنا للرقابة الإدارية، لابد من التعرض لمدى كفاية تلك الرقابة أو قصورها. وتبرز مشكلة كفاية الرقابة فى ضوء تزايد الدعوة للانفتاح التى تمر بها الدولة حالياً وما يتطلبه من سرعة العمل الخدمى ودقته لما يفى بمتطلبات تلك المرحلة إلا أن الملاحظ عملاً أن تلك الرقابة قاصرة عن ملاحقة ذلك التطور بدليل ذلك التطور الذى بدا على العالم من حولنا وإذا كان الأمر كذلك فلابد من بيان أسباب قصور الرقابة ووسائل علاج ذلك.

أسباب قصور الرقابة:

والأسباب التى أدت إلى قصور الرقابة الإدارية يمكن إجمالها فيما يلى:

١– عدم الاكتراث بالتقارير الرقابية.

٢– عدم وجود الجزاء المناسب.

٣– فقدان أعضاء الأجهزة الرقابية لصلاحيات الممارسة السليمة للرقابة.

٤– الضغط السياسى.

١. بالنسبة لعدم الاكتراث بالتقارير الرقابية:

ويرجع عدم الاهتمام بتقارير الرقابة عدم رغبة تلك الوحدات فى تنفيذ

ما توصى به تلك التقارير وذلك لعدم وجود إلزام مادى أو أدبى عليها فى التنفيذ – والمتتبع للتشريعات القائمة حالياً يجدها جميعاً قد ضيقت فى مجال عدم الوفاء بما تطلبه أجهزة الرقابة – ومن قبيل ذلك ما نصت عليه المادة(١١) من قانون الجهاز المركزى للمحاسبات[١]، حيث اكتفت باعتبار عدم الرد على الجهاز أو التأخير فى ذلك من قبيل المخالفات الإدارية. وهو فى ذلك أفضل حالا من باقى أجهزة الرقابية مثل التنظيم والإدارة وهيئة الرقابة الإدارية. أما بالنسبة للرقابتين الوصائية والداخلية فإن الأمر كما هو الحال بالنسبة للرقابة الخارجية حيث يرجع أمر التصرف فى توصيات الرقابة الداخلية للسلطة المختصة كما يرجع إليها كافة صلاحيات التنفيذ من عدمه. لذلك:

فإن العلاج لما تقدم أن يكون هناك إلزام قانونى على كافة الوحدات الإدارية وسلطاتها المختصة بضرورة الرد على تقارير الرقابة خلال مدة معينة وإلا كان لتلك الأجهزة طلب التحقيق وتحديد المسئولية.

٢. بالنسبة لعدم وجود جزاء رادع:

فقد سبق إيضاح أن أقصى ما تملكه أجهزة الرقابة هو طلب إحالة المخالفين للتحقيق الإدارى أو الجنائى ولا خلاف حول دور النيابة العامة فقراراتها لها الحجية وهو ما يختلف بالنسبة للنيابة الإدارية فقراراتها لا تحوز أية حجية ولا تملك إلا التوصية لدى الجهات الإدارية.

وخلاصة القول إن جهات الرقابة لا سلطة لها فى توقيع أية عقوبة[٢].

وعلاجاً لذلك فإن الأمر يتطلب تعديلاً تشريعياً لقوانين أجهزة الرقابة بحيث يكون لها الحق فى تحقيق مخالفاتها وتوقيع العقوبة حال ثبوت المخالفة

---

(١) الجهاز المركزي للمحاسبات، مجلة الرقابة الشاملة، القاهرة، العدد ١٢٣، يوليو/ سبتمبر ١٩٩٥م.

(٢) إبراهيم لطفي: الوضع العام للأجهزة الرقابية في مصر، محاضرة ألقيت في ١٩٦٧/٦/١ بالإدارة المركزية للتدريب بالجهاز المركزي للمحاسبات.

– أو إنشاء نيابات متخصصة لكل جهاز من أجهزة الرقابة بحيث تملك التحقيق وتوقيع العقوبة المناسبة.

٣. فقدان أعضاء الأجهزة الرقابية لصلاحيات الممارسة السلمية:

والمقصود بالصلاحيات فى هذا الشأن ليس الصلاحيات العلمية – وإنما المقصود بها الصلاحيات التى خولها المشرع لعضو الرقابة – فالمعلوم أن المخالفة التى يعدها عضو الرقابة ما هى إلا اتهام بالقصور – وينبغى أن يقوم هذا الاتهام على أدلة إثبات صحيحة ومستمدة من أصول ثابتة – وإنه لن يتيسر الحصول على أصول تلك الأدلة التى تحوزها الجهة الإدارية دون أن يكون للعضو الصلاحية الكاملة التى تمكنه من الحصول على تلك الأدلة – وتشترك جميع أجهزة الرقابة فى عدم صلاحية أعضائها ما عدا الرقابة الإدارية. وهكذا الحال بالنسبة للرقابة الداخلية حيث لا يتمتع أعضائها بتلك المكنة.

وعلاجاً لذلك فإن الأمر يتطلب تزويد أعضاء الرقابة الخارجية على الأقل بالصلاحيات اللازمة لممارسة أعمالهم مثل حق التفتيش وحق الضبط القضائى.

٤. الضغط السياسى:

أدى تطور الحياة السياسية إلى ظهور عدد كبير من الأحزاب السياسية على مسرح الحياة. وهو ما أدى إلى وجود صراع بين تلك الأحزاب فى استقطاب الأنصار والمؤيدين عن طريق تلبية الحاجات الحزبية والفردية الخاصة.

وبعيداً عن دور تلك الأحزاب فى أثراء الحياة السياسية وتهيئة مناخ ديمقراطى. إلا أن الأغراض الحزبية تشكل عائقاً كبيراً فى العوائق التى تحول بين الرقابة وتحقيق أهدافها وذلك بشل فاعليتها بالعديد من الحاجات التى يطلب غض النظر بصددها.

ولا يقتصر الأمر على الأحزاب السياسية وإنما امتد أيضاً للنقابات

العمالية وأثرها فى إبطال مفعول الرقابة فى سبيل الوصول إلى أغراضها[1].

وعلاجاً لذلك فإن التأكيد على استقلالية أجهزة الرقابة وعدم تبعيتها لهو خير ضمان لها عن تأثير الأحزاب والنقابات والضغط السياسى عموماً.

وأخيراً فإنه بالرغم من وجود العديد من أجهزة الرقابة بما فيه الكفاية إلا أن الرقابة ما زالت قاصرة وبعيدة عن تحقيق الأهداف المنشودة منها.

---

(١) د. أحمد فارس عبدالمنعم، جماعات المصالح والسلطة السياسية في مصر، دراسة حالة، نقابة المحامين والصحفيين والمهندسين، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٨٤.

المبحث الثالث

تقييم رقابة كل من الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية ونظام الأمبودسمان

تقديم وتقسيم:

يتمركز دور الجهاز المركزي للمحاسبات أساساً في الرقابة على المال العام والمحافظة عليه وحسن إدارته، ومن هنا يبرز دور الجهاز في مكافحة الفساد والتصدي للفاسدين والمعتدين على المال العام، حيث يعد الاعتداء على المال العام أحد أهم صور الفساد المالي الحكومي. ويعد الجهاز هو أحد الهيئات المعنية بمكافحة الفساد المالي والإداري والكشف عنه(١).

كما يعد أحد أهم أسباب انتشار ظاهرة الفساد هو ضعف استقلال الأجهزة الرقابية المنوط بها الرقابة على المال العام والمحافظة عليه بل السيطرة على الأجهزة الرقابية وفي مقدمتها الجهاز المركزي للمحاسبات وهو جهاز الرقابة الوحيد في مصر الذي له حق الرقابة المالية المنتظمة والدورية على كل هيئات وأجهزة الدولة بدءاً من رئاسة الجمهورية ومروراً بالهيئات القضائية وانتهاء بأصغر وحدة قروية .

وهيئة الرقابة الإدارية هي الجهاز الرقابي في مصر المعني بمكافحة الفساد وهي تتولى تنفيذ ما يبلغها به إدارة الكسب غير المشروع بناءً على ما تقرره هيئات الفحص والتحقيق من بحث بيانات حالات الكسب غير المشروع ومسئولة عن اكتشاف ومكافحة الفساد في الحكومة، لكنها تعاني من عدد من أوجه القصور فهي مثلاً تحتاج استصدار إذن رئاسي حتى تستطيع إلقاء

---

(١) د. حمدي عبدالعظيم: عولمة الفساد وفساد العولمة، الدار الجامعية بالإسكندرية، الطبعة الثانية، ٢٠١١، ص١١١.

القبض على مسؤول مشتبه به[1].

وقد نصت المادة ٢١٨ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٣ على أن الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية من الأجهزة والهيئات الرقابية المعنية بمكافحة الفساد.

ثم ننهي المبحث بالتعرف على نظام الأمبودسمان (أو المفوض البرلماني أو الرئاسي) وهل يقدم الأمبودسمان جديداً في مجال مكافحة الفساد، سوف نتناول هذا المبحث في المطالب الثلاث الآتية :

المطلب الأول : تقييم رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات.

المطلب الثاني : تقييم رقابة هيئة الرقابة الإدارية.

المطلب الثالث: تقييم نظام الأمبودسمان "أو المفوض البرلماني/الرئاسي".

المطلب الأول

تقييم رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات

غني عن البيان، أن الجهاز المركزي للمحاسبات في مصر، قد أدى دوره الرقابي بشكل ملحوظ في حدود الإمكانيات الممنوحة له، ولكن فاعليته لم تتأكد بعد بقدر ملموس، وبالحجم الذي يرجى منه كجهاز رقابي كبير، فهناك بعض العيوب أو السلبيات التي تحول دون اكتمال دوره الرقابي في الحفاظ على المال العام[2]، وهذا ما يدعونا إلى عرض هذه السلبيات ومحاولة تفاديها على الوجه الآتي :

١- تكفل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م بوضع نصوص تسهم في الحفاظ على

---

(١) نادر نور الدين سالم: مركز الحوكمة، المعهد القومي للإدارة، مهام واختصاصات الأج-هزة الرقابية وأجهزة مكافحة الفساد في مصر، القاهرة، أغسطس ٢٠١١.

(٢) راجع في ذلك د. نجوى إبراهيم محمود، تقييم الدور الرقابي للجهاز المركزي للمحاسبات، مجلة قضايا برلمانية، عدد ٦ سبتمبر ١٩٩٧م، ص١٣-١٤.

المال العام[1]، ففي حالة وقوع جريمة من جرائم الاعتداء على المال العام كالاختلاس والسرقة من موظف عام، فإنه فضلاً عن تحريك الدعوى الجنائية ضده تتحرك أيضاً الدعوى التأديبية، بالإضافة على أن المادة (١١٩) مكرر من الباب الرابع من قانون العقوبات المصري قد اعتبرت القائمين بأعباء السلطة العامة، والعاملين في الدولة ووحدات الإدارة المحلية من ضمن من ينطبق عليهم تعريف الموظف العام، وبالتالي يعتبر السلوك الذي يقع منه ويتعلق بجرائم الاعتداء على المال العام مخالفة مالية وهنا تطبق رقابة الجهاز، وفقاً للمادة الخامسة منه التي أشارت إلى اختصاص الجهاز بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاصة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها، وذلك للتأكد من أن الإجراءات الملائمة قد اتخذت حيال هذه المخالفات[2].

وفي هذا الإطار، ألزمت المادة (١٤) من قانون الجهاز ممثلي وزارة المالية لدى الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز والمسئولين الماليين في هذه الجهات، إخطار الجهاز بجميع الحالات التي يتضمن الصرف فيها مخالفة مالية، وذلك من خلال شهر من تاريخ وقوعها، كما ألزمت المـــادة (١٥) رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الاختلاس أو السرقة أو التبديد أو الإتلاف أو الحريق أو الإهمال يوم اكتشافها، وعليهم أن يوافوا الجهات بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها.

بيد أن تركيز المشرع على جرائم الاعتداء على المال العام وفقاً للتعريف الوارد بالقانون المدني وقانون العقوبات المصري، قد حصر مهام الجهاز تحديداً داخل دائرة الرقابة على تلك النوعية من الجرائم دون غيرها،

---

(١) المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون بتعديل أحكام قانون الجهاز المركزي للمحاســبات رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م.

(٢) راجع بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات، . باسم نعيم عوض، سابق الإشــارة إليــه، ص١٨٩ وما بعدها.

والتي أودرتها المادة (١٥) على سبيل الحصر في وقائع الاختلاس، السرقة، التبديد، الإتلاف، الحريق، والإهمال دون أن تمتد تلك الرقابة لتشمل جرائم الفساد الحكومي[١].

٢- عدم استعمال حق الضبطية القضائية المنصوص عليه في اللائحة الداخلية للجهاز[٢]، فقد نصت اللائحة التنفيذية لقانون الجهاز المركزي للمحاسبات الصادرة بقرار رئيس الجمهورية رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩٩م المادة (٨٨) على أنه "يعتبر أعضاء الجهاز الذين يصدر بتحديدهم قرار من وزير العدل بناءً على ترشيح رئيس الجهاز من مأموري الضبطية القضائية فيما يختص بالجرائم المتعلقة بالأعمال التي يباشرونها أثناء قيامهم بوظائفهم الرقابية، وبناءً عليه فقد منحت هذه المادة الحق لرئيس الجهاز بالاتفاق مع وزير العدل الترخيص بالضبطية القضائية لأعضاء الجهاز، بيد أن رئيس الجهاز لم يستخدم هذا الحق حتى الآن رغم انتشار الفساد في معظم قطاعات الدولة[٣].

٣- نظمت المواد أرقام (١، ١٨، ٢٠، ٢٥، ٢٩) من القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٨٨م استقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات، وإجراءات تعيين رئيس الجهاز وإعفاءه من منصبه، وكيفية حصول رئيس الجهاز على ترخيص للمشاركة في المجلات البحثية والعلمية، وتحديد الجهة التي يقدم تقاريره

---

(١) أحمد صلاح عطية: أصول المراجعة الحكومية وتطبيقاتها بالمنطقة العربية، الدار الجامعية، الإسكندرية، ٢٠٠٨، ص٢٢٥-٢٢٦.

(٢) راجع في ذلك د. جيهان حسن، مرجع سابق، ص١٨١ نقلاً عن اقتراح بمشروع قانون تقدم به عضو مجلس الشعب أمين حماد سنة ١٩٩٨م لمنح أعضاء الجهاز الضبطية القضائية، مجلة الرقابة الشاملة، عدد ٢٤ لسنة ١٩٩٩ الصادرة عن الجهاز المركزي للمحاسبات.

(٣) د. علي أنور العسكري: الرقابة المالية على العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٧، ص١٤٥.

لها عن رقابته على الحساب الختامي للموازنة العامة، فضلاً عن تنظيم اللائحة الخاصة بشئون العاملين بالجهاز[١].

٤- وقد منحت تلك المواد سلطات قوية لمجلس الشعب في الأمور السابق ذكرها، بيد أن التعديلات التي أدخلت على تلك المواد بموجب القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م ألغت أي دور لمجلس الشعب في تلك الأمور، وهو ما يعتبر انتقاصاً لاستقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات وزيادة تبعيته للسلطة التنفيذية، وذلك يتعارض مع أفضل الممارسات الدولية التي تعزز استقلالية الجهاز في الحالات التي يقوم فيها برفع تقاريره إلى رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء من خلال إعطاء مجلس الشعب سلطة تعيين أو إقالة رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات[٢].

٥- ومن دلائل وشواهد عدم استقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات قرار رئيس الوزراء رقم ٦٨٤ لسنة ٢٠٠٤م الذي أنهى[٣] دور الجهاز المركزي للمحاسبات في مراجعة تقارير تقييم التشريعات الداخلة في برنامج الخصخصة والذي جعل مراجعة تقييم الشركات يتم عن طريق لجنة يمثل فيها الجهاز بعضو منه، وحظر عليه الرجوع إلى رئاسة الجهاز، مما يجعل رأي العضو يمثل رأياً شخصياً ولا يعبر عن رأي الجهاز كمؤسسة[٤].

---

(١) د. جيهان حسين سيد أحمد: دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص١٨٠-١٨١.

(٢) د. محمد زكي على السيد: الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق على سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، ص١٨١.

(٣) انظر في ذلك تفصيلاً د. السيد حافظ عبدالرحمن، الإطار العام للمراجعة الشاملة، بحث مقدم لخلق مناقشة المراجعة الشاملة المنعقدة بالقاهرة، الجهاز المركزي للمحاسبات في الفترة من ٥-١٣ ديسمبر ١٩٨٣م، ص٢-٥.

(٤) تقرير المبدئي الموازي، ائتلاف النزاهة والشفافية، مرجع سابق، ص٤.

كما أنه بموجب هذا القرار أيضاً لم تعد اللجنة الوزارية للخصخصة قائمة، والذي كان يرأسها رئيس مجلس الوزراء وعضوية مجموعة من الوزراء المعنيين، بالإضافة إلى رئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومحافظ البنك المركزي ورئيس هيئة سوق المال ورئيس هيئة الرقابة الإدارية.

وكذلك القرار رقم ٥٠٥ لسنة ٢٠٠٧م والذي جعل المعيار الاسترشادي عند تقييم أسهم الشركات، هو الأخذ بمتوسط سعر الإقفال في البورصة خلال الستة أشهر السابقة على الطرح، شريطة أن تكون مجموعة الأسهم التي ينطبق عليها هذه القواعد من الأسهم النشطة في بورصتي القاهرة والإسكندرية ويشير الجهاز المركزي للمحاسبات إلى أن هذا القرار سوف يؤثر بالسلب على القيمة البيعية للسهم، خاصة وأن هذا القرار قد ألغى كل حكم يخالف أحكامه، مما أضعف دور اللجان المشكلة في الوصول إلى القيمة العادلة للشركة المطروحة للبيع، طالما كان المعيار الاسترشادي هو الأخذ بمتوسط الأسعار المتداولة بالسوق، والتي لا تعبر دائماً عن القيمة العادلة(١).

٦- فيما يتعلق بالاستقلال المالي للجهاز، نصت المادة (٢٨) من القانون على "أن يكون للجهاز موازنة مستقلة، وتدرج رقماً واحداً في موازنة الدولة" كما أقرت نفس المادة بأن "يضع مكتب الجهاز القواعد الخاصة بتنظيم حسابات الجهاز، ونظام الصرف والجرد، وغير ذلك من الشئون المالية والإدارية، وأشارت المادة (٢٧) على أن يكون لرئيس الجهاز السلطات المخولة للوزير ولوزير المالية المنصوص عليها في القوانين واللوائح فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بموازنة الجهاز، وفي تنظيمه وإدارة

---

(١) د. عبدالفتاح الجبالي: تضارب المصالح العامة والخاصة في مصر، مرجع سابق، ص٣٨١-٣٨٣.

أعماله، كما يكون له السلطات المخولة للوزير المختص بالتنمية الإدارية ولرئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، وذلك بالنسبة للجهاز والعاملين به" كذلك أشارت المادة (٢٩) إلى أن "نظم شئون العاملين بالجهاز لائحة خاصة تصدر بقرار من رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس الجهاز وتتضمن قواعد منح المرتبات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة، وجميع القواعد المتعلقة بشئونهم.

يلاحظ من النصوص القانونية للمواد (٢٧، ٢٨، ٢٩) بأنه قد توافر قدر من الحرية للجهاز في التصرف في الاعتمادات المالية المقررة له في الموازنة العامة للدولة، دون حاجة للحصول على تصريح مسبق بذلك من السلطة التنفيذية، وهو ما يتماشى مع المبادئ الأساسية لإعلان "ليما"[١]، بوجوب أن يتوافر لأجهزة الرقابة العليا صلاحيات استخدام الاعتمادات المخصصة لها في الموازنة العامة للدولة، إلا أنه لم يرد نص صريح بالقانون بإعطاء صلاحيات للجهاز بطلب الاعتمادات المالية اللازمة، وهو ما يعني أن للجهاز فقط حرية استخدام ما يتم عرضه عليه من اعتمادات مالية، مما يعرقل الجهاز عن أداء دوره في حماية المال العام إذا ما تقرر خفض الاعتمادات المالية المخصصة له في الموازنة العامة للدولة، كما يتعارض ذلك مع مبادء إعلان "ليما" التي تؤكد على توفير الموارد المالية الكافية لتمكين أجهزة الرقابة العليا من القيام بدورها على أكمل وجه، وذلك عن طريق تخويل ما يلزمها من اعتمادات

---

(١) يكاد يكون هناك اتفاق بين دول العالم أجمع على اعتبار "إعلان ليما" بمثابة دستور نموذجي للمراجعة الحكومية، وهدفه الأساسي الدعوة لمراجعة حكومية مستقلة، من خلال استقلال أجهزة الرقابة العليا، ودعم ذلك الاستقلال دستورياً وقانونياً، وأيضاً يضم المبادئ الأساسية التي يتعين الاسترشاد بها من قبل أجهزة الرقابة العليا التي تقوم بدور المراجع الخارجي، خلال ممارستها لاختصاصاتها ومهامها في الرقابة على الإدارة الحكومية للمال العام.

مالية مباشرة من السلطة المختصة باعتماد الموازنة العامة للدولة[١].

ونظراً لأن السلطة التنفيذية هي المنوط بها إعداد مشروع الموازنة العامة السنوي في معظم دول العالم، لذا يكون هناك احتمال لتخصيص اعتمادات قليلة جداً لجهاز الرقابة لوضع قيود على نطاق عمله، مما حدا بإعلان "ليما" إلى وجوب أن تكون أجهزة الرقابة العليا مخولة بأن تطلب مباشرة من السلطة المختصة باعتماد موازنة الدولة بأن تمنحها الاعتمادات المالية اللازمة، بل إنه في بعض الدول كالنمسا يكون لممثلين عن أجهزة الرقابة حق حضور الجلسات البرلمانية لمناقشة مشروع الموازنة العامة السنوي وعرض الحصص المالية للجهاز على جدول أعمال تلك الجلسات، ومن خلال التطبيق العملي يمكن القول بأن منح جهاز الرقابة حد أدنى من الحرية في إعداد موازنته، يوفر له الاستقلال المالي المطلوب للقيام بمهامه[٢].

٧- فيما يتعلق بحق الجهاز في التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية[٣] نجد أنه بالرغم من التطورات والتعديلات التي لحقت بقانون الجهاز المركزي للمحاسبات إلا أنها جعلت له الحق في التعقيب على القرارات والأحكام التأديبية الصادرة بشأن المخالفات المالية فقط، وهي سلطات لا يميز بها الجهاز عن غيره من الجهات الإدارية بل للجنة الإدارية سلطات وحقوق لم تمنح للجهاز كأعلى سلطة رقابية في الدولة ومنها ما يلي[٤]:

---

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص١٢٧.

(٢) د. أحمد صلاح عطية، المرجع السابق، ص٧٣.

(٣) راجع في ذلك د. ثروت عبدالعال أحمد، النظام القانوني للمخالفة المالية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢م، ص١٠٦.

(٤) د. على أنور العسكري، مرجع سابق، ص٢٨٧-٢٨٨.

(أ) للجهة الإدارية الحق في الطعن على قرار النيابة الإدارية[١] بالحفظ أو الجزاء البسيط وطلب إحالة المخالف للمحاكمة التأديبية وهو ذات الحق المقرر للجهاز.

(ب) للجهة الإدارية حق الطعن على القرارات الصادرة بشأن المخالفات الإدارية وهذا الحق غير مقرر للجهاز بصدد هذه المخالفات.

(ج) للجهة الإدارية حق إحالة المخالف إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة وهو حق غير مقرر للجهاز، وأصبح الجهاز لا يملك سوى اللجوء للجهة الإدارية في انتظار اتخاذ ما يلزم من إجراءات ضد المخالف[٢].

ومن ثم لا يملك الجهاز أي سلطة تجاه الجهات التي تحفظ تقاريره أو مكاتباته دون تحقيق أو الجهات التي تتعمد المماطلة في الرد لعدم تنفيذ المطلوب وتفادي آثاره بمضي المدة، هذا في الوقت الذي نجد فيه المشرع يقرر عقوبة الحبس لكل من امتنع عن تقديم البيانات التي تطلبها وزارة التنمية الاقتصادية[٣].

(د) كما جاءت اللائحة التنفيذية للعاملين بالجهاز المركزي للمحاسبات الصادرة بالقرار الجمهوري رقم ١٩٦ لسنة ١٩٩١م لتشكل حاجز بين الجهاز وجهات التحقيق يتمثل فيما قررته المادة (٨٧) بأنه "لا يجوز الاستعانة بأحد أعضاء الجهاز لاستطلاع رأيه الفني في المسائل المتعلقة بما تجريه سلطات التحقيق من تحقيقات إلا بموافقة رئيس الجهاز بناءً على طلب المدعي العام الاشتراكي، أو النائب العام، أو مدير عام النيابة الإدارية بحسب الأحوال".

---

(١) انظر في ذلك د. كمال الجرف، النيابة الإدارية ودورها في دعم الإدارة الحكومية، مجلة العلوم الإدارية، العدد الأول، يونيو ١٩٦٠، ص١٢٨-١٢٩.

(٢) أسامة أحمد حماد، منع الغش والفساد من خلال مراجعة الجهاز الأعلى للرقابة، بحث مقدم للمسابقة العلمية الثالثة بالجهاز المركزي للمحاسبات، القاهرة، ١٩٩٧م.

(٣) المادة رقم ١٧ من القانون رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣م بشأن الخطة العامة للدولة.

ومن جراء الإجراءات الروتينية المعتمدة لعملية طلب استدعاء أحد أعضاء الجهاز المركزي للمحاسبات تلجأ جهات التحقيق إلى الجهات الإدارية لتوضيح ما يلتبس عليها من غموض في المسائل الفنية أو المالية الواردة بتقارير الجهاز، وهو مجال رحب للمماطلة وإضاعة الوقت والعبث بتقارير الجهاز وذلك بدلاً من الحفاظ على المال العام والإسراع باسترداد المفقود منه.

٨- عدم مشاركة عضو من الجهاز المركزي للمحاسبات في تشكيل المحاكم التأديبية من الحقوق الممنوحة لرئيس الجهاز المركزي للمحاسبات الحق في إحالة المخالفين للمحاكمة التأديبية وذلك عند ارتكاب مخالفة على قدر من الجسامة ومن شأنها إهدار المال العام، وذلك بموجب قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م المعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م وفي هذه الحالة يتوقف دور الجهاز ولا يبدأ مرة أخرى إلا بعد صدور الحكم وإرساله إليه من قبل الجهة الإدارية ليقرر الجهاز ما إذا كان الحكم مناسباً للمخالفة أم يستعمل حقه في الطعن، ولأن الحكم غالباً يصل للجهاز بعد انتهاء مواعيد الطعن المقرر استعمالها خلال ٦٠ يوماً من تاريخ صدور الحكم، فيتعين تمثيل عضو من الجهاز المركزي للمحاسبات عند تشكيل المحاكم التأديبية ليساعد على ضمان وصول الأحكام التأديبية للجهاز في المواعيد المقررة حتى لا يسقط حقه في الطعن(١).

٩- أشارت المادة السابعة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات إلى صلاحيات للجهاز تضمنت الآتي :

"وللجهاز الحق في أن يفحص – عدا المستندات والسجلات المنصوص عليها في القوانين واللوائح – أي مستند أو سجل أو محاضر جلسات أو أوراق أخرى يراها لازمة للقيام باختصاصاته على الوجه الأكمل، كما له الحق أيضاً

---

(١) د. جيهان سيد أحمد، مرجع سابق، ص١٧٦-١٧٧.

في أن يطلب أية بيانات أو معلومات أو إيضاحات يرى أنها لازمة لمباشرة هذه الاختصاصات، وله أن يحتفظ بما يراه من المستندات أو الوثائق أو السجلات أو الأوراق، إذا تطلبت عملية المراجعة ذلك ولحين الانتهاء منه..".

وتثار بعض التحفظات بشأن صلاحية الجهاز المتعلقة بالإطلاع والحصول على المعلومات، منها ضرورة أن تنحصر تلك الصلاحية في حدود المعلومات الضرورية لعملية الفحص والمراجعة، مع وضع الإجراءات المناسبة لحماية الجانب السري والأمني لكافة المعلومات التي يتم الحصول عليها، أي أن التحفظ هنا على التصريح المفتوح للجهاز للحصول على المستندات والمعلومات والإيضاحات، والاحتفاظ بما يراه من وثائق أو سجلات لحين الانتهاء منها، دون الاعتداد بما يترتب على ذلك من إرباك وتعطيل لسير الأعمال في الوحدات الحكومية محل المراجعة(١).

١٠- وفقاً لقانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣م والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥م فإنه ليس من حق الجهاز المركزي للمحاسبات مساءلة المسئولين الماليين التابعين لوزارة المالية أو المسئولين الماليين في الوزارات والجهات الحكومية الأخرى بشكل مباشر مما يقع منهم من أخطاء فنية أو مخالفات مالية، حيث تنص المادة (٣٣) من القانون سالف الذكر على أن تختص وزارة المالية وحدها بمساءلة المسئولين الماليين التابعين لها عما يقع منهم من أخطاء فنية أو مخالفات مالية مع إخطار الوزير المختص بنتيجة المساءلة، أما بالنسبة للمسئولين الغير تابعين لها فتكون مساءلتهم من اختصاص الوزير المختص على أن تخطر وزارة المالية بنتيجة المساءلة وذلك كله دون الإخلال بحق الجهاز في التعقيب على القرارات الصادرة في هذا الصدد، أي أن دور الجهاز المركزي للمحاسبات يقتصر فقط على التعقيب على نتائج

---

(١) Dewar, David A, Independence of state audit, international journal of government auditing, July, 1988, p. 125.

المساءلة[1].

١١- من الأمور التي تؤثر بالسلب على الاستقلال الوظيفي للجهاز وجود مقار ثابتة للجهاز داخل نطاق الوحدات الحكومية محل المراجعة، على سبيل المثال إذا ما استغل مراجع الجهاز وجوده داخل إحدى المصالح الحكومية في الحصول على مزايا كتعيين أحد أبنائه في هذه المصلحة، فإن ذلك سيؤثر على استقلاله الوظيفي بما ينعكس على ممارسته لمهامه واختصاصاته بالسلب.

ومن ناحية أخرى، يسير نظام العمل في الجهاز على إتباع سياسة تثبيت المراجعين على مستوى القطاعات الجغرافية على أن يتم تغيير المراجعين داخل كل قطاع جغرافي من شعبة إلى أخرى كل ثلاث سنوات، وبالرغم من ذلك توجد حالات شائعة لمراجعين مستمرين في مراجعة جهات بعينها لمدد طويلة قد تصل إلى عشر سنوات كاملة مما يؤثر على استقلاليتهم وحيادهم[2].

١٢- تقضي المادة العاشرة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات بحق الجهاز في الاتصال المباشر بالمسئولين الماليين بمختلف مستوياتهم التابعين منهم لوزارة المالية أو غيرهم في الجهات الخاصة لرقابته. والغرض من ذلك تمكين الجهاز من الحصول على البيانات اللازمة لأداء مهامه الرقابية أو إبلاغ هذه الجهات بملاحظاته، بيد أن قصر حق الجهاز على الاتصال المباشر بالمسئولين الماليين بالجهات الخاضعة لرقابته مسلك غير موفق من قبل المشرع وذلك للمبررات الآتية :

(أ) أن المسئول المالي قد يتبع الجهة الإدارية وقد يكون مندوباً من وزارة المالية وبالتالي فهو غير تابع لهذه الجهة، وفي حالة تبعية المسئول

---

(١) د. محمد زكي على السيد، مرجع سابق، ص١٨٣.

(٢) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص١٢٦.

المالي للجهة الإدارية فهو يُعد موظفاً تابعاً إدارياً لرئيس المصلحة، وبالتالي لا يملك إلا تنفيذ تعليماته وأوامره ولا يمكنه إفادة الجهاز بأية بيانات أو معلومات دون عرضها على رئيس المصلحة، مما يكون له أبلغ الأثر على إهدار الوقت والإطالة في إجراءات لا مبرر لها، هذا من جانب. ومن جانب آخر، فإذا كان المسئول المالي تابعاً لوزارة المالية فهو خارج عن نطاق الجهة أو المصلحة ويقتصر عمله على الرقابة المالية فقط، بعيداً عن النواحي الفنية والإدارية الدقيقة التي يمكن أن تفيد الجهاز.

(ب) أنه كان يتعين على المشرع أن يقرر حق الجهاز في الاستعانة بمن يراه لازماً لأداء مهامه ومن ثم كان بإمكان الجهاز في هذه الحالة الاعتماد على مثل هذا النص في موافاته بما يلزمه من بيانات أو معلومات لإنجاز عمله بشكل متكامل، خاصة أن القانون أوجب على الجهاز إعداد تقارير بنتائج أعماله لعرضها على رئيس الجمهورية ومجلس الشعب، ورئيس مجلس الوزراء ووزارة المالية.

(ج) أن المشرع قد منح هذا الحق لأجهزة رقابية أخرى مثل قانون المدعي العام الاشتراكي المادة (٦) من القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١م، قانون هيئة الرقابة الإدارية المادة (٥) من القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٥٨م، فلم يقصر هذا الأمر على الجهاز المركزي للمحاسبات ويجعله ستاراً يحجب خلفه رؤوس الفساد من كبار المسئولين في مختلف المصالح بالدولة، خاصة أنه في ظل القانون رقم ٢٣٠ لسنة ١٩٦٠م قضي بحق الديوان في الاتصال بكافة الموظفين طالما أن ذلك يتعلق بأعمال الفحص والمراجعة التي تفيد الجهاز (١).

١٣- عدم فاعلية مكاتبات الجهاز للجهات الإدارية الخاضعة لرقابته.

---

(١) د. علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص٢٧٤-٢٧٥.

فيما يتعلق بمتابعة الجهاز لمدى التزام الوحدات محل المراجعة بتنفيذ الملاحظات والتوصيات الواردة بتقارير المراجعة، وفي مجال الرقابة القانونية للجهاز على القرارات الصادرة من الوحدات محل المراجعة في شأن المخالفات المالية، ألزمت المادة (١٧) من قانون الجهاز الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز "أن ترد على ملاحظاته خلال شهر من تاريخ إبلاغها بها".

ويلاحظ أن المادة (١٢) من قانون الجهاز قد اعتبرت عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو التأخر في الرد عن المواعيد المقررة سلفاً أو المماطلة والتسويف في الرد، يعد بمثابة مخالفة إدارية. وهو ما ترتب عليه تقاعس وتباطؤ العديد من الوحدات الحكومية عن إحالة المسئولين عن المخالفات المالية للتحقيق والتباطؤ في الرد على التقارير، وفي تلك الحالة يقوم رئيس الشعبة بتحرير استعجال أول للوحدة ثم استعجال ثان، فاستعجال ثالث وأخير، بعدها يقوم بإخطار الجهة الإدارية العليا التي تتبعها الوحدة المخالفة لاتخاذ ما يلزم تجاهها بتوقيع جزاء من عدمه، وهو ما يعني عدم فعالية الصلاحيات الممنوحة للجهاز لإجبار الوحدات محل المراجعة على الرد[١].

وذلك عكس ما كان سارياً في ظل القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٦٤م والذي كان ينص في المادة (١١) منه على أن عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخير في الرد عليها في المواعيد المقررة يعد من المخالفات المالية.

ورغم صدور القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨م الصادر بتعديل بعض أحكام القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ إلا أنه لم يتعرض لهذه المادة بأي تعديل والمؤسف أن هذا المسلك يضيع الفائدة المرجوة من رقابة الجهاز فالجهات الإدارية تسلك هذا الطريق بغرض إضاعة الوقت.

ويؤكد عدم فاعلية مكاتبات الجهاز المركزي للمحاسبات أنه – في

---

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص١٣٤.

كثير من الأحيان بعد موافقة الجهاز على القرارات الصادرة بالمجازاة – تقوم الجهة الإدارية بتعديل القرار بتخفيض الجزاء بناءً على تظلم مقدم من المخالفات وذلك دون إخطار الجهاز بما تم وقد تكتشف هذه المخالفة أثناء التفتيش السنوي من قبل العاملين الفنيين بالإدارات المركزية للمخالفات المالية وربما لا تكتشف[1].

وذلك فضلاً عن اختلاف وتنافر التشريعات المختلفة بشأن المخالفة المالية الواحدة، الأمر الذي يدفع إلى التسيب ونهب المال العام ويظهر ذلك بوضوح فيما يلي :

(أ) أن عدم الرد على ملاحظات الجهاز أو مكاتباته أو التأخير في الرد عليها في المواعيد المقررة بغير عذر مقبول يعد مخالفة إدارية طبقاً للمادة (١٢) من قانون الجهاز رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م.

(ب) يعد عدم الرد على مناقضات الجهاز أو مكاتباته بصفة عامة أو تأخير الرد عليها (نفس المخالفة) بمثابة مخالفة مالية طبقاً لما ورد بقانون العاملين المدنيين بالدولة المادة (٧٧) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨م.

(ج) يعد عدم الرد على تقارير التفتيش التي تجرى من قبل وزارة المالية على الوحدات الحسابية خلال شهرين على الأكثر من تاريخ إبلاغها للمراقبين الماليين ومديري ووكلاء الحسابات أو الامتناع عن تنفيذ ما ورد بها من توصيات بمثابة مخالفة مالية طبقاً لأحكام المواد (٤٣)، (٤٤) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١م بشأن المحاسبة الحكومية.

على ذلك يكون ما ورد في هذا الشأن بقانون الجهاز المركزي للمحاسبات هو المعول عليه، فضلاً عن كونه هو القانون اللاحق والذي يلغى أو يعدل القوانين السابقة عليه حيث صدر قانون الجهاز

---

(١) د. جيهان حسن سيد أحمد، مرجع سابق، ص١٧٧-١٧٨.

المركزي للمحاسبات سنة ١٩٨٨م، وإن كان ينبغي من التعديلات التي أدخلها المشرع على قانون الجهاز أن تكون أكثر حرصاً على المال العام خاصة وأن نفس المخالفة كانت تعد بمثابة مخالفة مالية في قانون الجهاز السابق رقم ١٢٩ لسنة ١٩٦٤م كما ذكرنا سالفاً[١].

١٤- فيما يتعلق بإتاحة تقارير المراجعة الصادرة عن الجهاز للنشر للجمهور، فإن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات لا يتم تداولها خارج الحكومة والبرلمان وبالتالي يصعب تقييم جودة الفحص لمعلومات المالية العامة التي تتضمنها تلك التقارير وذلك في الوقت الذي تتوجه فيه العديد من الدول – المتقدمة والنامية على حد سواء – نحو نشر تقارير الجهاز للجمهور، ومن أهم تلك الدول بريطانيا والولايات المتحدة وفرنسا[٢].

فضلاً عن أن هذه التقارير لا تنشر في الجريدة الرسمية مما يقلل من فائدتها، عكس الأمر في فرنسا فالتقارير الصادرة عن محكمة المحاسبات الفرنسية لا تتمتع بالسرية وتنشر في الجريدة الرسمية. فنشر هذه التقارير يرفع من شأن الرقابة المالية للجهاز ويعد ردعاً وزجراً لكل من يحاول التعدي على المال العام، لاسيما وأنه قد ازدادت تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات أهمية بعد صدور فتوى مجلس الدولة بأن تقارير الجهاز تعد من إجراءات الاتهام القاطعة للتقادم[٣].

وأن الضمانات الموضوعة للحفاظ على سرية المعلومات قد اتسعت لتشمل معظم التقارير الصادرة عن الجهاز والتي يعلوها عبارة "سري للغاية" وهو أمر يتعارض مع مبادئ إعلان "ليما" التي أشارت إلى ضرورة قيام جهاز

---

(١) د. علي أنور العسكري، مرجع سابق،ص ٢٧٩.

(2) International Budget Project, Open Budget Questionnaire, 2006, p. 9.

(٣) الفتوى الصادرة من مجلس الدولة في ١٩٩٩/٩/٧م، بشأن قضية النيابة الإدارية بالفيوم، رقم ١٠٢، لسنة ١٩٩٨م.

الرقابة بالموازنة بين اعتبارَىْ الحفاظ على سرية المعلومات وبين المنفعة التي سوف تتحقق من وراء نشرها، فضلاً عن التأخير في نسخ التقارير أو التعقيبات على الردود بسبب مشاكل الآلات الكاتبة أو القائمين عليها، مما يؤدي إلى طول الفترة الزمنية اللازمة لإصدار التقارير مما يفقدها الفعالية اللازمة(١).

١٥- غلبة الطابع السياسي على عمل الجهاز المركزي للمحاسبات أحياناً من ذلك الآتي :

(أ) يتجمل الجهاز المركزي في عرض تقريره الدوري على رئيس الجمهورية ومجلس الشعب حيث يعرض فيه الملاحظات التي استجابت لها الحكومة فقط وذلك بهدف تجميل صورتها أمام مجلس الشعب في أنها تستجيب وتنفذ توصيات الجهاز من جانب وإظهار إنجازات الجهاز في صورة مشرفة من جانب آخر، في حين أن ما يجب عرضه على رئيس الجمهورية ومجلس الشعب هي المخالفات التي ترفض الجهات التنفيذية الرد عليها، وأن تقوم بحفظها دون تحقيق لأن المخالفات تمس كبار المسئولين، أو تماطل في الرد عليها كي تتخذ حيالها إجراءاً حاسماً وصارماً خاصة أن حجم هذه المخالفات ليست بالأمر اليسير إذ تمثل نحو ٤٠% من جملة التقارير التي يقوم الجهاز بإبلاغها للجهات التنفيذية، ونجد أن الرد من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية يكون بجملة شهيرة مفادها أن الجهاز المركزي للمحاسبات كشف عن ملاحظاته وقد استجابت لها الحكومة بدليل أن ما ورد بالتقرير مجاب عليه ومنتهى وليست هناك مشكلة، وبناءً عليه ينتقل المجلس إلى مناقشة جدول أعماله.

(ب) يصدر الجهاز المركزي للمحاسبات تعليماته وأوامره لأعضائه وإدارته

---

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص١٣٤-١٣٥.

التابعة بعدم إبلاغ المخالفات التي تمس كبار المسئولين مباشرة إلى جهات عملهم إلا بعد العرض على رئاسة الجهاز، وهو تمييز وعدم مساواة لم ينص عليه الدستور، فيجب معاملة جميع العاملين على قدم المساواة في العمل، ولا فرق بين مسئول كبير وصغير(١).

١٦- كما يحول قانون الجهاز المركزي للمحاسبات بين جهات الرقابة وبين إبلاغ النيابة العامة أو الإدارية عن المخالفات والوقائع التي تظهر لها أثناء رقابتها، ويفرض على جهات الرقابة إبلاغ الجهات التنفيذية وذلك بموجب المادة (١٨) من قانون الجهاز. هذا على الرغم من أن نص المادة (٢٦) من قانون الإجراءات الجنائية توجب على كل موظف عمومي علم بحكم وظيفته عن فعل يشكل جريمة، ضرورة الإبلاغ عنها، وإلا عُد تصرفه مخالفاً للقانون ويستوجب المساءلة(٢).

١٧- يعد ضعف الرواتب والمخصصات المالية لمراجعي الجهاز المركزي للمحاسبات أحد الأسباب المباشرة التي تؤدي إلى أي قصور وتهاون في أعمال المراجعة الحكومية، وهو ما أدى إلى القول بأن الجهاز باعتباره أحد الأجهزة الحكومية لا يستطيع في الغالب استقطاب سوى العناصر غير القادرة، نظراً لظهور مجالات جديدة للعمل جذبت العناصر ذات الكفاءة، وبالتالي انخفض عدد المحاسبين والمراجعين بشكل كبير في الجهاز، الأمر الذي ترتب عليه اضطرار الجهاز إلى الاعتماد على عناصر لا تتمتع بالكفاءة والخبرة والتدريب، فضلاً عن أن عمليات المراجعة قد لا يتوافر لها الجهد والوقت اللازمين(٣).

١٨- فيما يتعلق بنطاق المراجعة الحكومية للجهاز، فهو يمارس كلاً من

---

(١) د. علي أنور العسكري، مرجع سابق، ص٣٠٦.

(٢) المرجع السابق، ص٣٠٦.

(٣) د. أحمد نور: مراجعة الحسابات بين الناحيتين النظرية والعملية، مؤسسة شباب الجامعة الإسكندرية، سنة ١٩٩٢م، ص١٣١.

المراجعة المالية، ومراجعة ومتابعة تنفيذ الخطة، والمراجعة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية، إلا أن الواقع العملي أثبت أن الجهاز يقتصر أداؤه على المراجعة المالية والقانونية، أما مراجعة الأداء الحكومي فتتم بشكل محدود للغاية وبتكليفات محددة لمراجعين بعينهم لديهم المؤهلات الكافية للقيام بهذا النوع من المراجعات، وعلى الرغم من قلة تقارير الأداء الحكومي، إلا أن ما يتم عرضه منها غالباً ما يحتوي على مخالفات مالية جسيمة، كما هو الحال في تقارير الجهاز المنشورة عام ٢٠٠٦م عن وقائع الفساد المالي في قطاع الإسكان بما يجاوز ٢ مليار جنيه في عام واحد(١).

١٩- على الرغم من أن المادتين الثانية والخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م، منحت الجهاز المركزي للمحاسبات سلطة الرقابة على الأداء ومتابعة الخطة، وتتبع النتائج التي ترتبت على تنفيذ مشروعات الخطة وتقويم هذه النتائج، فإن الواقع العملي بين أن الجهاز لا يقوم بأي نوع من أنواع الرقابة على الأداء لكون الموازنة العامة تعد على أساس البنود والاعتمادات ولا تحتوي على أية معايير لتقييم الأداء غير المالي، فضلاً عن اتباع المنهج النقدي في إعداد الموازنة العامة وحساباتها الختامية(٢).

٢٠- وأما عن تقويم أداء الوحدات الخاضعة لرقابة الجهاز تقويماً صحيحاً فهو أمر يصعب تحقيقه في ظل تعديلات قانون الجهاز الحالية، فرقابة الجهاز لا تعدو أن تكون رقابة توصية ليس لها القدرة على إصلاح الأمور بشكل حاسم وصارم، لأنها لا تملك سلطة الردع والمساءلة كما كان يملك ديوان المحاسبة فيما مضى بموجب القانون ١٣٢ لسنة

---

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص١١٩.

(٢) د. محمد زكي علي، مرجع سابق، ص١٨١.

١٩٥٣م، وبالتالي ينصب مصطلح التقويم على التقويم المالي للأعمال.

٢١- حدد القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨م وتعديلاته بشأن الجهاز المركزي للمحاسبات بعض الالتزامات على الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز منها ما ورد بالمادة رقم (١٥) والتي تقضي بأنه "على رؤساء الجهات الخاضعة لرقابة الجهاز إبلاغه بوقائع الاختلاس أو السرقة أو التبديد أو الإتلاف أو الحريق أو الإهمال يوم اكتشافها، وعليهم أن يوافوا الجهاز بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها". ويشهد الواقع العملي بأن هذه الجهات لا تبلغ الجهاز إلا بجريمة واحدة فقط من الجرائم المشار إليها وهي جريمة الاختلاس أما باقي الجرائم فلم يحدث عملياً الإبلاغ عنها عند وقوعها، إذ لا يمكن للمسئولين بالهيئات والمصالح الحكومية الإفصاح عن إهمال بداخلها للجهات الرقابية حيث تضعف الشفافية والمساءلة الإدارية(١).

٢٣- أكد إعلان "ليما"(٢) على أهمية التبادل الدولي للأفكار والخبرات من خلال مشاركة مراجعي الجهاز في المؤتمرات والحلقات التدريبية، وكذا الإطلاع على النشرات والدوريات المتخصصة الصادرة عن الهيئات الدولية المختلفة كالمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا بالتعاون مع الأمم المتحدة ومجموعات العمل الإقليمية، ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بالمشاركة في تلك المنتديات الدولية، إلا أن المشاركين فيها غالباً ما يقتصرون على مجموعة بعينها، ويرجع ذلك إلى الادعاء بصعوبة الاتصال بأعضاء الجهاز المنتشرين في جميع أنحاء البلد لمباشرة مأمورياتهم خارج الجهاز، ويمكن التغلب على ذلك بإعطائهم فكرة عن

---

(١) د. على أنور العسكري، مرجع سابق، ص١٩٤، ص٣٧٤.

(٢) إعلان "ليما" بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية الصادر في أكتوبر ١٩٧٧م بيرو، ترجمة د. طارق الساطي، ومنشور بمجلة الرقابة المالية الصادرة من المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية ١٩٩٨م.

الموضوع منذ فترة كافية تؤهلهم للاستعداد للمشاركة في هذه المنتديات[١].

٢٤- هناك بعض الآراء[٢] التي ترى تعدد القيود التي عوق الجهاز المركزي للمحاسبات عن أداء دوره في الحفاظ على المال العام وعدم فعالية المراجعة الحكومية، حيث تستمد أجهزة الرقابة قوتها من قوة الأجهزة التشريعية والرقابية، وطالما ظلت الأجهزة التنفيذية في مصر أقوى من الأجهزة التشريعية والرقابية، فإن ذلك يؤثر على فعالية أجهزة الرقابة بعدم الكفاءة.

٢٥- وإذا كانت محكمة المحاسبات في فرنسا تتخذ الشكل القضائي كما أشرنا أنفاً فإن الجهاز المركزي للمحاسبات، لا يتخذ الشكل القضائي وإنما يأخذ الشكل الإداري فالجهاز لا يعدو أن يكون جهة إدارية كسائر الجهات الإدارية الأخرى. كما أن للجهاز أن يطلب إحالة الموظف المخالف إلى المحكمة التأديبية لينال جزاءه، ولكن ليس له أن يصدر حكماً بتحميل المخالف قيمة ما يتسبب فيه من خسارة على خزانة الدولة، خلافاً لما عليه الوضع في فرنسا إذ أن محكمة المحاسبات الفرنسية من اختصاصها أن تصدر حكماً بإلزام المخالف برد ما تسبب في ضياعه على خزانة الدولة، وهذا يؤكد فاعلية الرقابة المالية في فرنسا في حين أن الأمر ليس كذلك في مصر[٣].

وسنعرض نماذج لأهم تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات والتي أسفرت عن حجم فساد وخسائر وسوء إدارة في جميع قطاعات الدولة على

---

(١) د. أحمد صلاح عطية، مرجع سابق، ص١٣٢.

(٢) د. محمود الناغي: الاتجاهات الحديثة في المراجعة الحكومية بين النظرية والممارسة، المجلة المصرية للدراسات التجارية، المجلد الثالث، العدد الأول، كلية التجارة، جامعة المنصورة، سنة ١٩٧٩م، ص٣٣.

(٣) د. صلاح العطيفي محمود، مرجع سابق، ص٥٤.

الوجه التالي :

١- لعل من أهم تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات عن "صناعة الغزل والنسيج في مصر" باعتبارها من أعرق الصناعات في مصر، ومن أكثر الصناعات تشغيلاً للأيدى العاملة"، ما جاء في تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن السنة المالية ٢٠٠٣/٢٠٠٢م، فضلاً عن تقرير السنة المالية ٢٠٠٦م عن "شركة مصر للغزل والنسيج الرفيع بكفر الدوار" أن المسئولين عن الشركة لم يقوموا بإجراء أي تحديث أو تطوير أو إحلال وتجديد أو صيانة للمعدات منذ أكثر من ١٥ عاماً وبلغت قيمة الآلات المتوقعة خلال عام ٢٠٠٦م، ٢٦,٢٤ مليون جنيه، وقطع غيار تم استيرادها لإنشاء محطة قوى جديدة ولم يتم إنشاؤها منذ ١٢ عاماً منذ عام ١٩٩٤م حتى عام ٢٠٠٦م بلغ إجمالي الراكد من قطع الغيار نحو ١٥ مليون جنيه والمحصلة النهائية خسائر بالمليارات، حيث بلغ مجمل خسائر هذه الشركة وحدها عام ٢٠٠٦م، ٢,٧ مليار جنيه أي ٢ مليار و٧٠٠ مليون جنيه خسائر شركة واحدة.

وأثارت حركة مخزن الغزل عن عام ٢٠٠٣/٢٠٠٢م وجود فرق بالعجز نحو ٨٢٨ طناً قيمتها ١٠ ملايين جنيه تقريباً. كما أشار تقرير الجهاز إلى أنه بلغ صافي مبيعات الإنتاج التام خلال العام ١٤٥ جنيهاً وأن أسعار بيع معظم المنتجات نقل عن تكلفتها الصناعية، أي أن الشركة تبيع بأقل من سعر التكلفة. كما يشير التقرير أيضاً أنه قد بلغت التزامات الشركة "مصر للغزل والنسيج الرفيع" من القروض والبنوك الدائنة في ٢٠٠٣/٦/٣٠م، ١٦١,٥ مليون جنيه، بخلاف فوائد مستحقة لم يتم سدادها للبنوك بلغت ٣٠٩,٧ مليون جنيه.

أما عام ٢٠٠٦م فالديون تجاوزت ٢ مليار، فقد بلغ العجز أكثر من ٢,٧

مليار جنيه[1].

٢- كما كشفت تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات بشأن فحص الحسابات الختامية "لأمانة الحزب الوطني الديمقراطي" عن أنه يصرف أحياناً أموالاً في غير أغراض الحزب، كمنح هدايا لبعض المسئولين بالمخالفة للمادة (٢٠) من اللائحة المالية للحزب وللمادة (١٢) من قانون الأحزاب، والقيام بصرف بعض المبالغ دون إرفاق المستندات الدالة على الصرف، وعدم إتباع القواعد الخاصة باستقلال كل سنة مالية على حدة، وذلك بتحميل نفقات صرفت في عام معين كمصروفات في السنة المالية التالية، وعدم أحكام الرقابة على تسوية بعض السلف، وبيع بعض الأموال المنقولة للحزب، وشراء بدل منها دون مزاد في البيع ودون اتباع إجراءات الشراء السليمة للحصول على أفضل العروض، واستمرار قبول التبرعات من الأشخاص الاعتبارية، وعدم تضمن إيرادات الفائدة المستحقة على الوديعة البنكية للحزب، والاستمرار في عدم إعداد الحسابات الختامية والمركز المالي للحزب وفقاً لما نصت عليه المواد (٩٣، ٩٤، ٩٥) من اللائحة المالية، وعدم وجود مستندات تؤيد وجود بعض الأصول المنقولة الجديدة، وإعادة بعض الأصول المنقولة للحزب لبعض الهيئات، ووجود أصول ثابتة جديدة معارة من بعض الهيئات الحكومية بالمخالفة للمادة (١١) من قانون الأحزاب .... إلخ[2].

٣- أهم ما ورد بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن المركز المالي "لشركة عمر أفندي" في ٢٠٠٥/٦/٣٠م الآتي :

(أ) بلغ رصيد المخزون من المشتريات بغرض البيع ١١٨,٦ مليون جنيه

---

(١) د. أحمد صلاح عطية، المرجع السابق، ص١٣٤-١٣٥.

(٢) مضبطة مجلس الشعب، الجلسة الثالثة بعد المائة، مرجع سابق، ص٦٤ وما بعدها.

مصري، منه نحو ٩,٧ مليون حجم (راكد) مشتري حتى ٢٠٠٢م وما قبلها، وبلغ مخزون الجواهر منه نحو ٢,٨ مليون جنيه قامت الشركة بتخفيضه بتاريخ المركز المالي بنحو ١,٦ مليون جنيه لمواجهة ما تعرض له من ركود وبطء تصريف[١].

(ب) بلغ رصيد العملاء المدين المستحق للشركة في تاريخ الميزانية نحو ١٩٧ مليون جنيه، منه نحو ٣٥,٧ مليون جنيه أحيل أمرها للشئون القانونية لتعذر تحصيلها بخلاف نحو مليون جنيه أرصدة متوقفة لم يتم إخطار القطاع القانوني بها، وقد بلغت قيمة مخصص الديون المشكوك في تحصيلها المكون لمواجهة هذه الأرصدة نحو ١٦,٩ مليون جنيه، ويرى الجهاز ضرورة تدعيم المخصص بنحو ٢ مليون جنيه.

(ج) تضمن حساب الإيرادات مستحقة التحصيل نحو ٦,٦ مليون جنيه قبل خصم المخصص محل نزاع قضائي تمثل مستحقات الشركة من تأجير فرع "عبدالعزيز" بنحو ٥,٧ مليون جنيه وفرع السكة الحديد بنحو ٩٠٨ ألف جنيه، وتم تكوين مخصص الديون المشكوك في تحصيلها بنحو ١,٣ مليون جنيه بخلاف ٥٨٨ ألف جنيه فوائد تأخير مقيدة بحساب الأرصدة الدائنة، ويوصى الجهاز بضرورة تدعيم المخصص بنحو نصف مليون جنيه والمتابعة القضائية لتحصيلها.

(د) بلغ رصيد حساب الحسابات المدينة الأخرى نحو ٢٥ مليون جنيه بعد خصم مخصص الديون المشكوك في تحصيلها بنحو ١٦٦ ألف جنيه، تبين بشأنها أنه نحو ٢٠ مليون جنيه أرصدة عجوزات أمناء العهد بلغ المحمل منها هذا العام نحو ١,٣ مليون جنيه بينما بلغ المحصل نحو ١,٤ مليون جنيه، وهذا يرجع إلى عدم الالتزام بقواعد الرقابة الداخلية المقررة بلوائح الشركة وعدم فعالية نظام التحصيل الحالي، مما ينذر

---

(١) عمرو هاشم ربيع: تمويل الأحزاب السياسة المصرية، مرجع سابق، ص١٨٠.

بضياع هذه الأرصدة حيث تضمنت نحو ٧,٤ مليون جنيه أرصدة متوقفة على عامين انقطعت صلتهم بالشركة ولم تسفر الإجراءات المتخذة هذا العام عن تحصيل أي منها، ويوصي الجهاز بإعادة النظر في نظام الرقابة الداخلية على عهد الشركة والأدوات المستخدمة لتطبيقه وكذا نظام التحصيل بلوغاً إلى وقف تفاقم العجوزات(١).

٤- هذا بجانب شبهات الفساد والانحرافات التي توجه دائماً إلى "الجهاز الإداري للدولة"، والتي أشار لها تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات الصادر عام ٢٠٠٦م والتي منها عدم الالتزام بالقوانين في صرف المكافآت وفي تحصيل الإيرادات والضرائب وفي تنظيم المناقصات والمزايدات، وعدم تحقيق الرقابة الداخلية والخارجية(٢).

٥- كما جاء بتقرير الجهاز المركزي للمحاسبات المقدم في ٢٠٠٧/٦/٣٠م عن نتائج الرقابة المالية وتقييم أداء بعض الهيئات العامة الاقتصادية في قطاع الزراعة الآتي :

أن وزارة الزراعة تقاعست عن تنمية مشروع جنوب الوادي (توشكى) والذي يهدف إلى إضافة نحو ٥٤٠ ألف فدان، كما يهدف إلى إقامة مجتمعات زراعية وصناعية متكاملة حول بحيرة ناصر ومناطق جنوب الوادي وتمثل المكونات الرئيسية للمشروع في محطات طلمبات مبارك، وقد تم إبرام ثلاثة عقود بمساحة أراضي من المشروع التي تم تخصيصها للمستثمرين ٤٢٠ ألف فدان، تم التصرف في هذه الأراضي المخصصة للمستثمرين بسعر الفدان ٥٠ جنيهاً في (توشكى) التي صُرف عليها من أموال الشعب الكادح أكثر من ٢٠ مليار جنيه وبها البنية الأساسية ! ولم يتم زراعتها حتى الآن

---

(١) ملحق مضبطة الجلسة الثالثة بعد المائة، مرجع سابق، ص١٣٩.

(٢) د. عبدالفتاح ماضي: الأيدلوجية السياسية للنظام السياسي، في النظام السياسي المصري بعد التعديلات الدستورية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية، الأهرام، القاهرة، سنة ٢٠٠٩م، ص٣٦.

ومعطلة ! وينعى الجهاز على أن وزارة الزراعة لم تلتزم بقانون المناقصات والمزايدات عندما خصصت هذه الأموال للمستثمرين وقبلت العطاء الوحيد بـــ ٥٠ جنيهاً للفدان الواحد.

أيضاً في مشروع شرق العوينات بمحافظة الوادي الجديد والمخصص لها ٥٢٨ ألف فدان لتوزيعها على المستثمرين والشركات لاستصلاح ٢٢ ألف فدان وبلغت جملة الأعمال للبنية الأساسية نحو ٤٥,٨ مليون جنيه، ومتوقفة على الاستصلاح.

كما أسفرت مراجعة الجهاز المركزي للمحاسبات لمبيعات الأراضي التي تم استصلاحها وأعمال الاستصلاح للأراضي الجاري تنفيذها والتعديات على أرض ملك الهيئة ببيع معظم الأراضي على أساس البيع لعرض وحيد لكل قطعة أرض بجلسة البيع الأولى بالمخالفة لأحكام المادة (٣٥) من قانون المناقصات والمزايدات[١].

هذا، ومن أهم تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات على الإطلاق واقعة استيراد "صفقات القمح الفاسد" التي يندي لها الجبين والتي تفصح عن تضخم واستشراء الفساد، فقد جاء تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن الفترة من يناير إلى يوليو ٢٠٠٨م عن استيراد "صفقة القمح الفاسد" ليتضمن ثلاث نقاط كما هو مثبت بمضبطة مجلس الشعب وهي كالآتي[٢]:

أولاً : فساداً في أسعار التعاقد والتوريد مقارنة بالأسعار العالمية، إهدار (٥١) مليون جنيه بأسعار أعلى من الأسعار العالمية، ما الذي يجعل الحكومة تقبل مثل هذه الأسعار العالمية ؟ ولماذا لا تدخل شريكة في الاستيراد كي تخفف عن الموازنة ؟

إن الحكومة حددت الشركات الموردة بسعر أعلى من السعر العالمي،

---

(١) مضبطة الجلسة الخامسة عشرة، سنة ٢٠٠٨م، مرجع سابق، ص٥٨.

(٢) مضبطة الجلسة الخامسة عشرة، سنة ٢٠٠٨م، مرجع سابق، ص٥٨.

هكذا ذكر تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات أن أربع شركات (رباس، يونجي، نديرا، وداريفوس) هم الذين نهبوا أكثر من ٥١ مليون جنيه، فضلاً عن عودة هيئة الرقابة على الصادرات والواردات لشراء القمح الكندي بالرغم من إيقاف شرائه من قبل.

كما كشف التقرير عن واقعة فساد أخرى، خاصة بشركتي "داريفوس وجيي بيكور" اللتين قدمتا خطابات الضمان بعد الموعد المحدد. كما سجل التقرير مخالفة فساد أخرى تتعلق بعدم قيام الهيئة بإعداد كراسة شروط خاصة بصفقات القمح الكندي، فضلاً عن عدم إعداد كراسة شروط مستقلة لكل صفقة على حدة وذلك بالمخالفة لقانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨م.

ثانياً : النقطة الثانية في التقرير تتعلق بالبذور السامة والمواصفات المخالفة الفاسدة، فقد وصل عدد البواخر المرفوضة نهائياً لأسباب صحية وزراعية من قبل الهيئة العامة للرقابة على الصادرات والواردات ٣٨ باخرة دخلت تحمل قمحاً فاسداً باعتراف الجهاز المركزي للمحاسبات، حيث ثبت أنه تم توريد قمح مخالف للمواصفات بما يقدر بـــ ٣٢ ضعفاً عن النسبة المسموح بها طبقاً للمواصفات القياسية المصرية، علاوة على انخفاض نسبة البروتين إلى ٩,١ في حين أن أقل نسبة مسموح بها طبقاً للمواصفات القياسية المصرية هي ١٠%.

ثالثاً : الموردين المتلاعبين، كشف التقرير تعاقد الهيئة مع موردين وهم "التجار المصريين" فينوس وكارجل "وهؤلاء لم يوردوا الكميات المتعاقد معهم عليها في مواعيدها، ومع ذلك تصر الهيئة على التعاقد معهم دون سبب واضح، نأمل أن تكشف الحكومة لماذا يتم التعاقد مع هذه الشركات رغم عدم التزامها في المواعيد المحددة ؟ مما كشف عن المخزون الإستراتيجي للقمح

وعرض الأمن القومي للخطر وهدد البلاد بعدم الاستقرار[١].

ويرى الباحث أن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات تُعد وثائق رسمية تنبئ عن سير عمل تنفيذي دقيق، وقد لاحظنا مدى الدقة التي تنطوي عليها موضوعات وملاحظات هذه التقارير التي اتسم عرضها بالشفافية والمصداقية والحياد، وأنه يتعين إتاحة هذه التقارير ونشرها للجمهور فعدم نشرها يقلل من فائدتها وقيمة الجهد الكبير المبذول فيها، وذلك أسوة "بفرنسا" التي تتيح نشر تقاريرها في الجريدة الرسمية مما يضفي عليها المزيد من الشفافية والمصداقية، وعلى الرغم من أن الجهاز المركزي للمحاسبات في نهاية كل عام يعد تقريراً سنوياً يوضح فيه أنشطته وإنجازاته المختلفة خلال العام المنصرم، ويظهر المخالفات التي وقعت في مختلف قطاعات الدولة مبيناً حجمها وأسباب وقوعها، والخسائر التي ترتبت عليها، ووسائل التغلب عليها، إلا أن هذه التقارير لم تحدث الأثر المرجو منها في إصلاح الفساد المنتشر في معظم قطاعات الدولة، ذلك لأنها لم توضع موضع العناية والدراسة من قبل المسئولين، بل والاستخفاف يبدو واضحاً بتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، وقد تعرض رئيس الجهاز لهجوم حاد من أحد الوزراء تحت قبة البرلمان.

وبغض النظر عن مدى فاعلية الأجهزة الرقابية ولا سيما الجهاز المركزي للمحاسبات فهي جميعاً من أجهزة الرقابة الرأسية أو العمودية وتقوم الحكومة بإدارتها لمراقبة أعمالها ومن ثم فهي تخضع لاعتبارات وتدخلات سياسية وهي جميعاً مسئولة أمام السلطة التنفيذية ولا سلطات لأي جهات أخرى عليها وحتى وفي هذا الإطار فإن الاستخفاف يبدو واضحاً بتقارير الجهاز المركزي للمحاسبات، ومؤخراً تعرض رئيس الجهاز لهجوم حاد من أحد الوزراء تحت قبة مجلس الشعب !

---

(١) مضبطة الجلسة الخامسة عشرة، المرجع السابق، ص٧٠-٧١.

المطلب الثاني

تقييم رقابة هيئة الرقابة الإدارية

هيئة الرقابة الإدارية هي جهاز رقابي مستقبل يتبع السيد/ رئيس مجلس الوزراء ويمارس كافة أنواع الرقابة (مالية – إدارية – فنية – جنائية) وهي مسئولة عن مراقبة سلامة الأداء الإداري ومكحافحة الفساد بأجهزة الدولة والحفاظ على المال العام.

محاور مكافحة الفساد :

تعتمد هيئة الرقابة الإدارية على المحاور الآتية في مكافحة الفساد(١):

أولاً : تحقيق الرقابة الوقائية أو المانعة من خلال :

- دراسة الظواهر السلبية ونواحي القصور بجهات الاختصاص وما قد يصاحبها من ثغرات في القوانين واللوائح والنظم ووضع التصور الأمثل لأسلوب معالجتها وتقديم مقترحات تصويبها.
- تنمية وتنشيط مصادر المعلومات بجهات الاختصاص بهدف الكشف المبكر عن التجاوزات والمخالفات قبل اكتمالها وتصحيح مسارها خاصة في مجال المناقصات والمزايدات.
- التدقيق في إجراءات التحريات عن المرشحين لشغل الوظائف القيادية بجهات الدولة وتحديد صلاحيتهم بناءً على أسس الجدارة والنزاهة واستبعاد من تشوب سمعتهم أي شائبة من تولي هذه الوظائف.
- حصر الوظائف الأكثر عرضة للانحراف وتلقي الرشاوي وإجراء شاغليها بشكل دوري للتأكد من عدم انحرافهم.

---

(١) د. أماني محمود غانم، نحو تعزيز دور أطر الرقابة على أداء الجهاز الحكومي بين دور هيئة الرقابة الإدارية والأنظمة البديلة، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠.

ثانياً : اتباع سياسة المبادأة تجاه وقائع الفساد ومرتكبيها من خلال تنفيذ أعمال رقابية تلقائية في الاتجاهات الآتية :

- ضبط حالات الاعتداء على المال العام وانحراف الموظف العام.
- تتبع صور الاتجار بالوظيفة العامة والكسب غير المشروع.
- ملاحقة وقائع التهرب الضريبي والجمركي لاسترداد مستحقات الدولة.
- الاهتمام بشكاوي المواطنين باعتبارها أحد المحاور الهامة لكشف الانحراف فضلاً عن معاونة المواطنين في الحصول على حقوقهم المشروعة.

ثالثاً : التوعية بمخاطر الفساد :

إن مكافحة الفساد تتطلب مشاركة فعالة من المواطنين لذا يجب أن يسهموا بفاعلية وتعاون كامل مع الأجهزة القائمة على تنفيذ القانون، ولا يتأتى ذلك إلا من خلال نشر الوعي بين المواطنين باستخدام وسائل الإعلام المرئية والمسموعة والمقروءة.

رابعاً : التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد :

أفرزت سياسة الانفتاح الاقتصادي على العالم الخارجي أشكالاً جديدة من الفساد على المجتمع المصري مثل جرائم الرشوة الدولية وغسيل الأموال والجرائم المنظمة وجرائم الحاسبات الآلية، وحرصاً من هيئة الرقابة الدولية على اكتساب الخبرات لملاحقة تلك الجرائم فقد سعت إلى فتح مجالات للتعاون الدولي مع أجهزة مكافحة الفساد بالدول المتقدمة حيث تتعاون مع ١٤ جهازاً مناظراً بالدول الأجنبية، بحيث تتمثل مجالات التعاون في تبادل المعلومات حول وقائع الفساد والمتورطين فيها، وتبادل الزيارات مع الأجهزة المناظرة بهذه الدول لتبادل الخبرات، وإجراء التدريبات المشتركة للاستفادة من الخبرات التي وصلت إليها تلك الأجهزة.

المحور الثاني : مقارنة الأهداف بالوقائع :

لاشك أن ثمة جهود متواصلة من قبل هيئة الرقابة الإدارية لكشف

جرائم الفساد في محاولة للحد منه، وبرغم أنه من ناحية أولى، المعلومات عن مساعي الهيئة وجهودها في مكافحة الفساد والحد منه غير متاحة ولا توجد شفافية تتيح هذه المعلومات للجماهير ومنهم على سبيل المثال الباحثون المهتمون بهذا النشاط. كما أنه من ناحية ثانية، لا توجد آلية واضحة لمساءلة هيئة الرقابة الإدارية عن إنجازاتها – أو قصورها – في مجال الحد من الفساد ومكافحته. أضف إلى ذلك، عدم وجود بيانات متكاملة وواضحة تشير إلى حجم الفساد والمخالفات في الجهاز الإداري المصرين كل هذه الأمور بلا شك تعوق عملية تقييم حقيقي لدور هيئة الرقابة الإدارية.

لكن، يمكن تقديم مساهمة في إطار تقييم دور الهيئة بالجمع بين محاور ثلاثة(١):

- متابعة أداء الهيئة لنشاطها في كشف قضايا الفساد من خلال المصادر الصحفية، قدر المتاح.
- عرض الآراء المختلفة حول دور الهيئة: مالها وما عليها.
- المقومات الواجب توافرها لنجاح عمل الهيئات التي تنشئها الحكومات لمواجهة الفساد، ومدى انطباقها في حال هيئة الرقابة الإدارية المصرية.

فأما عن **المحور الأول**، فيمكن متابعة بعض من نشاط هيئة الرقابة الإدارية من خلال المصادر الصحفية التي تمكنت من التوصل لبعض من تقارير هيئة الرقابة الإدارية، والتي أشار بعضها إلى تزايد معدلات الفساد في مصر في الأعوام الأخيرة، إذ حققت هيئة الرقابة الإدارية في عدد ٦٣٢٦٩ قضية عام ٢٠٠١، وهو العدد الذي شهد ارتفاعاً عام ٢٠٠٢ ليصل إلى ٦٣٩٦٠ قضية بالإضافة إلى ١٨٩٥ قضية من عام ٢٠٠١ ليصبح إجمالي

---

(١) عبدالفتاح الجبالي، هناء عبيد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، عام ٢٠١٠.

القضايا المتداولة خلال العام ٦٥٨٥٥ قضية.

كما أنه بتصنيف هذه القضايا وجد أن عدد القضايا التي تشكل مخالفات مالية والتي باشرت النيابة التحقيق فيها كانت ٣٩٥٤٥ قضية عام ٢٠٠٢ متنوعة بين مخالفة القواعد والأحكام المنصوص عليها في القوانين واللوائح ومخالفة أحكام ضبط الرقابة على الميزانية العامة وأحكام المناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات والإهمال والتقصير الذي يترتب عليه ضياع أو احتمال ضياع حق مالي للدولة، كما يشمل الجرائم العملية التي يترتب عليها صرف مبالغ من أموال الدولة تعتبر حقاً أو ضياع حق من حقوقها المالية أو مخالفة استخدام السيارات التابعة للحكومة والقطاع العام.

أما المخالفات الإدارية التي يرصدها تقرير هيئة الرقابة الإدارية فقد بلغت ٢١١٩٩ قضية تتمثل في الامتناع عن أداء العمل أو الانقطاع عنه بدون سند قانوني وعدم تخصيص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات الوظيفة وعدم إطاعة أوامر الرؤساء وعدم التعاون مع الزملاء وإفشاء أسرار العمل وارتكاب سلوك معيب يتنافى مع كرامة الوظيفة وغير ذلك من المخالفات التي تشكل إخلالاً بواجبات الوظيفة أو خروجاً على مقتضياتها.

وخلال الخمسة أعوام من ٢٠٠١-٢٠٠٦ شهدت أكثر من ٨٠ ألف حالة فساد في مصر بمختلف قطاعات الدولة، وفي عام ٢٠٠٦-٢٠٠٧ حسب تصريح اللواء محمد الشافعي مساعد رئيس هيئة الرقابة الإدارية، فإن عدد قضايا الفساد التي تم ضبطها بقدر بنحو ٤٦٤ قضية انحراف لموظف عغام واعتداء على المال العام. من بينها ١٧ قضية اختلاس و١٢١ استيلاء على المال العام و١٤ قضية تربح و٧٠ قضية إضرار بالمال العام و٦٥ قضية رشوة و١٣ قضية استغلال نفوذ و٣٩ قضية كسب غير مشروع و٥٣ قضية تهرب ضريبي و٣ قضايا غش في عقود توريد و٧٤ قضية تزوير محرر رسمي وقضيتا غسيل أموال.

أما عن **المحور الثاني**، الخاص بالجدل حول جدوى الرقابة الإدارية، فإنه على الرغم من اتفاق كافة الآراء على أهمية الرقابة ودورها في الحفاظ على المال العام، وعلى أن الرقابة بأدائها لمهامها على النحو المفروض إنما تمثل حصن أمان لصالح المواطن، ومن ثم لابد من بقاء الرقابة ودعمها لمواجهة كافة صور الفساد، إذن ليس التساؤل عن جدوى الرقابة نفسها هو موضوع هذا الجزء، وإنما التساؤل عن مدى قيام هذه الرقابة بالدور المنوط بها؟ وكيفية مواجهة ما يعترى دورها من نقص ؟[١].

فأما عن الجزء الأول من السؤال والخاص بمدى كفاءة وفاعلية هيئة الرقابة الإدارية في أداء دورها، فإنه توجد عدة آراء تتراوح ما بين الدفاع عن الهيئة والرضاء بأدائها مقارنة بما هو متاح من سلطات وصلاحيات وهو الرأي الذي يعبر عنه مسئولو الرقابة الإدارية. ويبررون وجود بعض مظاهر الفساد في الجهاز الحكومي بتضخمه وضعف مرتبات موظفيه، كما يردون على منتقدي الهيئة الذين يكيلون لها العديد من الاتهامات[٢] منها على سبيل المثال ؛ أخذ المستثمرين بالباطل والشبهات وتنامي سلطات الهيئة، وكذلك يتهمونها بإرهاب المستثمرين – أجانب ومصريين – بل ويعزون تباطؤ معدلات الاستثمار في مصر إلى دور هيئة الرقابة، في الوقت نفسه يرى بعضهم إغفال مظاهر أخرى للفساد أكثر وضوحاً في المجتمع المصري بل وفي أعضاء الهيئة نفسها.

ولكن مسئولو الهيئة ينفون عنها الظلم والأخذ بالشبهات خاصة أن "الرقابة الإدارية لا توجه الاتهامات أو تقود أحد للمحاكمة، إنما هي تقدم ما لديها من تحريات ومعلومات وأدلة للنيابة التي تتولى التحقيق، كما أن القضاء

---

(١) التقريــر الأول للجنــة الــشفافية والنزاهــة، وزارة الدولــة للتنميــة الإداريــة. http://www.ad.gov.eg.2007

(٢) جريدة المصور، ٢٠٠٦/٦/١٦، تحقيق حول "الرقابة الإدارية ظالمة أم مظلومة؟ سؤال أعادت طرحه قضية نواب القروض".

من ناحية أخرى يعمل بنزاهة ولا يصدر أحكاماً يحابي بها الرقابة الإدارية"(١).

وبالنسبة لاتهام الهيئة بأنها عقبة أمام الاستثمار في مصر، فإن مسئولي الهيئة يستنكرون ذلك مؤكدين أن "كل ما يحدث هو أن الرقابة تواجه التسيب والاعتداء على المال العام، وأن كثيراً من رجال الأعمال الذين يعينهم الاستثمار يلجأون للرقابة الإدارية لحل مشاكلهم مع الأجهزة الحكومية، وذلك في إطار منضبط بعيداً عن سياسة "أخطف وأجري"(٢). ويضيف البعض أنه "إذا كان الاستثمار سيخاف من دولة نظيفة فبئس هذا الاستثمار، وإذا كان الاستثمار يفضل البلاد الفاسدة فسوف يكون استثماراً لصالح الأثرياء وليس لجموع الشعب"(٣).

وبالنسبة لوجود أعضاء لا يتسمون بالنزاهة، فإن بعض مسئولي الرقابة يقرون بإمكانية حدوث ذلك، وبأنه "لا يوجد مجتمع ملائكة .. ومن ثم يمكن أن يوجد في الرقابة الإدارية أعضاء لا يتسمون بالنزاهة التامة، وهنا تأتي مهمة رئيس الجهاز ومعاونيه في محاسبة هؤلاء في الوقت المناسب ونقلهم فوراً من الرقابة الإدارية، وهذا يحدث دائماً"(٤).

وفي نفس الاتجاه يرى البعض أهمية دور هيئة الرقابة وأنه لا يمكن الاستغناء عنه، إلا أنهم لا ينفون وجود بعض أوجه القصور والحاجة إلى إعادة النظر في أسلوب عمل الهيئة إضافة إلى حسن التعاون بينها وبين باقي

---

(١) إحالة إلى رأي محمد فريد خميس رئيس لجنة الصناعة في مجلس الشعب، المرجع السابق.

(٢) جريدة المصور، ٢٠٠٥/٩/٩، تعليق لمسئول مالي بالهيئة في تحقيق بعنوان "بعد الاستعداد لإلغاء المدعي الاشتراكي .. هل تلغى الرقابة الإدارية ؟" تحقيق غالي محمد.

(٣) إحالة إلى رأي د. مختار خطاب وزير قطاع الأعمال السابق، في : غالي محمد "الرقابة الإدارية ظالمة أم مظلومة ؟ " مرجع سابق.

(٤) أحد مسئولي هيئة الرقابة الإدارية، في غالي محمد، تحقيق "هل تلغى الرقابة الإدارية"، مرجع سابق.

الأجهزة الرقابية وأداء كل منهم لعمله على الوجه الكامل، الأمر الذي لابد وأن ينعكس إيجاباً على تدنى مستويات الفساد.

وفي هذا الإطار فإن أبرز ما يتم التركيز عليه من أوجه القصور "لا يكون عمل الهيئة انتقائياً لقضايا الفساد، بحيث تهتم بالفساد الصغير وتسكت مضطرة على الفساد الكبير"، الأمر الذي عبر عنه آخرون بأن المطلوب هو "محاربة فساد الجميع دون استثناء، لأنه لا يعقل أن يتحدث الرأي العام عن فساد بعينه وأجهزة الرقابة لا تقترب من هذا الفساد، ويتساءلون "أليس هذا هو الظلم بعينه ؟"[(١)]، ويعزو البعض هذا المنهج الانتقائي إلى كون الهيئة مسئولة فقط عن إعداد ملفات الفساد، وأن القرار النهائي يكون للجهة التي تتبعها الهيئة مما يؤثر على استقلاليتها وجعلها أداة "تعمل بالتوجيهات والتعليمات".

كما يرى البعض ضرورة إحكام الهيئة رقابتها على أعضائها ذاتهم، "فالعضو يجب أن يشعر دائماً أنه مراقب ومتابع من رؤسائه في عمله واتصالاته، ويجب ألا يغمض المسئولون داخل الرقابة أعينهم عن متابعة الأعضاء، ويجب أن يكون هناك فوراً حساب، وعدم أخذ تقاريرهم كقضية مسلم بها"[(٢)].

كما تطالب آراء عديدة بمزيد من الشفافية عن نشاط الهيئة وما تعده من ملفات الفساد، وهي الدعوة التي تكررت مراراً سواء من قبل أعضاء مجلس الشعب، أو من قبل الباحثين المهتمين بنشاط الهيئة، حيث حاول عدد من نواب البرلمان البحث في إيجاد آلية برلمانية لفتح ملفات هيئة الرقابة الإدارية ومناقشة أسلوب عمل وتقارير تلك الهيئة الدور الذي تقوم به لكشف قضبان الانحراف والفساد في الأجهزة الحكومية المختلفة[(٣)]، وذلك بهدف

---

(١) المهندس صفوان ثابت رئيس غرفة الصناعات الغذائية، في غالي محمد "الرقابة الإدارية ظالمة أم مظلومة؟ مرجع سابق.

(٢) إحالة إلى رأي مسئول سابق بالرقابة الإدارية، المرجع السابق.

(٣) جريدة الشرق الأوسط، ٢٠٠٢/٨/٢٠.

معرفة ما إذا كانت هناك ملفات يتم غلقها بقرارات حكومية قبل التصرف فيها وإحالتها لجهات التحقيق القضائية، وقد طالب هؤلاء النواب بضرورة عرض تقرير سنوي عن نشاط وعمل تلك الهيئة أسوة بالمدعي الاشتراكي الذي يعرض تقريراً سنوياً عن نشاطه على البرلمان وأيضاً تقارير جهاز المحاسبات.

في الوقت نفسه طالما وقف عدم شفافية نشاط الهيئة حائلاً دون المحاولات البحثية لتقييم دورها[١]، مما يثير التساؤلات حول التناقص بين دور الهيئة في مكافحة الفساد لتحقيق قدر أكبر من المساءلة والشفافية حول أداء الجهاز الحكومي من ناحية وبين ضبابية نشاط الهيئة وعدم مساءلتها عن أداء نشاطها من جهة أخرى ؟

وأخيراً، هناك على الجانب الآخر من يرى فيما سبق ذكره من انتقادات ومن أوجه للقصور مبرراً لإلغاء هيئة الرقابة والاستعاضة عنها بالأجهزة الرقابية الأخرى، وإن كان مسئولو الرقابة الإدارية – ومعهم آخرون – يردون بأن دعاوى إلغاء الهيئة إنما تصدر عمن تتضارب مصالحهم مع نشاط الهيئة في مكافحة الفساد، وهو الرأي الذي قد يكون له نصيب من الصحة.

ويبقى القول إنه من خلال العرض للآراء السابقة، إنما نحاول توضيح أن ثمة جدلاً دائراً منذ فترة طويلة حول دور هيئة الرقابة، ومع أن الاختلاف بين مؤيد ومدافع عن هذا الدور وبين معارض له إنما هو أمر طبيعي وموجود بالنسبة لكافة الأجهزة الرقابية، بل وفي كافة المجتمعات، وهذا أمر تقتضيه ضرورات التطور والتغيرات المتلاحقة التي يشهدها عالم اليوم الذي بات عالماً تتقارب أرجاؤه يوماً بعد يوم، وتتزايد فيه تطلعات الشعوب لمجتمعات أفضل ونظم للحكم أكثر رشادة وانضباطاً وشفافية، إلا أن ما يميز مجتمعاً عن الآخر

---

(١) انظر د. ليلى البرادعي، مرجع سابق، ص

هو الاستفادة من هذا الجدل بمعالجة أوجه القصور والبدء في التغيير الذي يتطلب أول ما يتطلب إرادة سياسية حقيقية تسهم أول ما تسهم في ترسيخ شرعية النظام واستقراره.

وفي إطار المحور الثالث الذي حددناه لتقييم دور هيئة الرقابة، فإن البعض(١) يشير إلى تقارير الهيئات الدولية المهتمة بمكافحة الفساد، والتي وضعت شروطاً لابد من توافرها لضمان نجاح عمل الهيئات التي تهدف لمواجهة الفساد، وهي :

- الاستقلال السياسي والتنفيذي الذي يمكنها من البحث والتعامل مع كافة المستويات في الحكومة.
- أن تتوافر السلطات الكافية للحصول على الوثائق والسجلات وسؤال الشهود.
- أن توجد المساندة السياسية من أعلى المستويات في الحكومة.
- وجود القيادة التي تتسم بأعلى درجات النزاهة على رأس هذه الهيئة.
- فماذا عن حال هذه الشروط في حالة هيئة الرقابة الإدارية ؟

بالنسبة للاستقلال السياسي والتنفيذي، تكمن أهمية هذا الشرط في كونه ضماناً لحياد الهيئة وأنه من غير الجائز تحولها لكيان تابع للتوجيه السياسي، وفي بعض الأحيان، ربما تحولها إلى سلاح لمواجهة المعارضة أو منتقدى سياسات الحكومة، وبالنسبة لهيئة الرقابة الإدارية المصرية ثمة العديد من علامات الاستفهام حول تحقق هذا الشرط، الأمر الذي دفع البعض(٢) للتساؤل حول ما إذا كانت قد تحولت إلى أداة لا جهاز مستقل ؟ والواقع أن علامات الاستفهام حول مدى استقلالية الهيئة تدور بالتحديد حول نقطتين وهما: أولاً الجهة التي تتبعها الهيئة؛ إذ تتبع هيئة الرقابة الإدارية رئيس مجلس الوزراء، وثانياً أسلوب تعيين وعزل رئيس الهيئة، فتعيين رئيس الهيئة يتم بقرار من

---

(١) انظر د. ليلي البرادعي، المرجع السابق، ص٤٢٦.

(٢) عبدالقادر إسماعيل: هيئة الرقابة تحولت إلى أداة لا جهاز مستقل ؟ جريدة الوفد، ٢٠٠٥/٨/٨م.

رئيس الجمهورية بناءً على ترشيح من رئيس مجلس الوزراء، الأمر الذي يثير التساؤلات حول مدى استقلالية الهيئة عن تأثير الحكومة والحزب الحاكم.

هذه الأمور والتساؤلات أثارها البعض مصحوبة بالتساؤل أيضاً عما إذا كانت هناك بعض ملفات الفساد التي تغلق بسبب ضغوط سياسية(١)، خاصة أن الهيئة لا تصدر تقارير تعرض على البرلمان مثلاً – مثل الجهاز المركزي للمحاسبات – وبالتالي لا توجد شفافية حول ملفات الفساد الموجودة قيد بحث وتحقيق أعضاء الهيئة.

كما أن الهيئة لا تمثل جهة تنفيذ قادرة على اتخاذ القرار النهائي لكشف الفساد(٢) ولكنها هيئة تقوم بإعداد الملفات والتجهيز لاتخاذ قرار بشأن الانحراف ومن ثم فإن إصدار القرار النهائي والفعلي يكون رهين الجهة التي تتبعها الهيئة، وبالتالي لا يمكن الحكم على فعالية دور الدولة في تصحيح الأوضاع الإدارية في الدولة وملاحقة الانحرافات إلا من خلال تفعيل توصياتها بمعرفة رئيسها التنفيذي.

ويرى البعض أن وضع سلطة تعيين وعزل رئيس هيئة الرقابة الإدارية في يد البرلمان قد يتحقق معه قدر أعلى من الاستقلالية للهيئة تابعة لرئيس مجلس الوزراء وإنما خاضعة لإشراف لجنة برلمانية، وقد أضاف البعض(٣) شرط تمثيل كافة الأحزاب في هذه اللجنة أمر لازم.

أما بخصوص توافر شرط منح الهيئة السلطات الكافية التي تمكنها من أداء دورها بكفاءة وفعالية، ففي حالة هيئة الرقابة الإدارية يشوب توافر هذا الشرط أيضاً بعض أوجه القصور. فعلى الرغم من أن القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ يتيح للهيئة سلطة الإطلاع أو التحفظ على أية ملفات أو أوراق أو

---

(١) المرجع السابق.

(٢) إحالة إلى رأي د. صلاح الدسوقي رئيس المركز العربي للإدارة والتنمية في عبدالقادر إسماعيل، مرجع سابق.

(٣) د. ليلى البرادعي، مرجع سابق، ص٤٢٧.

بيانات حتى لو كانت سرية، إلا أن قانون سرية الحسابات البنكية رقم ٢٠٥ لسنة ١٩٩٠ – مثلاً – يمنعها من مباشرة هذا الحق فيما يختص بالحسابات والودائع والأمانات البنكية، لأنه بمقتضى هذا القانون "تكون جميع حسابات العملاء وودائعهم وأماناتهم وخزانتهم في البنوك وكذلك المعاملات المتعلقة بها سرية ولا يجوز الإطلاع عليها أو إعطاء بيانات عنها بطريق مباشر أو غير مباشر" ويقتصر إصدار الأمر بالإطلاع على الحسابات على حكم من محكمة الاستئناف المركزية(١)، مما يتيح لأصحاب الحسابات المتهمين في قضايا فساد سحب أموالهم من البنوك أثناء فترة مناقشة الطلب في المحكمة.

كما أنه من ناحية أخرى، لابد من الحصول على موافقة من رئيس مجلس الوزراء قبل التصرف حيال قضايا الفساد الخاصة بكبار موظفي الدولة وإحالة التحقيقات إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة. ولقد حدد القانون فئة "كبار موظفي الدولة" بأنهم "العاملين الذين في درجة مدير عام فما فوقها أو العاملين الذين تتجاوز مرتباتهم الأساسية ١٥٠٠ جنيه عند إحالتهم للتحقيق"، معنى ذلك أن الغالبية العظمى من الموظفين لا يمكن التصرف معهم إلا بإذن من رئيس مجلس الوزراء.

والبعض يرى أيضاً أن خروج رجال القضاء من إطار قانون الرقابة الإدارية يعد أيضاً أحد أبعاد افتقار الهيئة للسلطات اللازمة لإتمام عملها، وبالرغم من أن البعض(٢) يدفع بأن "القضاء يحكمه قانون السلطة القضائية، وأن هذا القانون فيه من الصلاحيات ما يكفي للحفاظ على استقلال القضاء، وانه لا ينبغي أن يكون لأي جهة رقابة على القاضي في عمله لأن قوانين السلطة القضائية والعقوبات والإجراءات هي التي تضمن الرقابة على القاضي".

---

(١) اليوم السابع ، "الرقابة الإدارية نَّمر بلا أنياب" تحقيقات وملفات ٢٠٠٨/١١/٢٨م.

(٢) انظر رأي المستشار زكريا عبدالعزيز في هاني بهيج، مقال بعنوان "هل يــتم تعــديل قانون الرقابة الإدارية؟". جريدة الأسبوع ٢٠٠٢/١٠/١٤م.

إلا أن ثمة آراء أخرى ترى عكس ذلك، وقد ثار هذا الجدال في أعقاب الحكم الصادر من محكمة النقض الذي قضي ببراءة أحد القضاة الذي كان متهماً في قضية رشوة وصدر ضده حكم بالسجن من قبل محكمة أمن الدولة العليا، لكنه طعن على الحكم أمام محكمة النقض التي أصدرت حكمها ببراءته واستندت في حكمها إلى أنه لا سلطان للرقابة الإدارية[١] على رجال القضاء.

أما شرط المساندة السياسية، فهذا هو ما تعلن الهيئة عن توافره وتصر القيادة السياسية على الإعلان عنه باستمرار ، ومنذ صدر القرار بإعادة نشاط الهيئة وعودتها لممارسة نشاطها بعد أن تجمد نشاطها لمدة عامين منذ صدر قرار إلغائها في يونيو ١٩٨٠، وقد صرح الرئيس السابق للهيئة اللواء هتلر طنطاوي في إحدى الصحف أثناء توليه منصب رئيس الهيئة "أنه طوال العشرين سنة الماضية لم تتلق الرقابة الإدارية سوى توجيهين محددين للقيادة السياسية تقوم عليهما إستراتيجية عملها، أولهما: اتخاذ إجراءات المواجهة والضبط على الفور تجاه أي عنصر فاسد مهما علا منصبه وكبر موقع مسئوليته لكيلا يفلت منحرف من العقاب، وثاني التوجيهين: الحرص الكامل على تجنب الأخذ بالشبهات وضرورة توافر الأدلة اليقينية القاطعة قبل التعرض للمتهم"[٢].

كما أنه من حيث ضرورة وجود القيادة التي تتسم بالنزاهة، والتي لا تقتصر بالطبع على الرئيس ونائبه والذين بلا شك يتم اختبارهم بعناية، ولكن

---

(١) حيث كانت الرقابة الإدارية هي التي قدمت القضية للعدالة بعد إجراء التحريات وتسجيل المكالمات، وقالت المحكمة في حكمها إن السلطة القضائية سلطة مستقلة بذاتها ولا ينطبق عليها قانون الرقابة الإدارية الذي يختص بمراقبة أعمال الجهاز الحكومي، في حين أن رجال القضاء ليسوا جزءاً من هذا الجهاز.

(٢) الأهرام "هتلر طنطاوي يواجه تساؤلاً حول سر تتابع كشف الفساد أخيراً"، ٢٠٠٢/٨/٩م.

كذلك لابد أن ينطبق ذلك على كافة الأعضاء، وكما هو واضح من آليات اختبار هؤلاء الأعضاء فإنهم يمرون بمراحل عديدة يخضعون فيها لتحريات واختبارات شفهية وتحريرية ونفسية قبل اختيارهم لهذه الوظيفة، كما أنهم يتلقون أثناء تأديتهم لوظيفتهم العديد من الدورات التدريبية ذات الصور المختلفة وبشكل منتظم طوال فترة عملهم بالهيئة.

إلا أن البعض يرى أن ضعف رواتب العاملين بالهيئة قد يكون أحد أهم أوجه القصور التي تؤثر على أداء الهيئة لدورها في مكافحة الفساد، إذ "يتعرض أعضاء الهيئة لضغوط نفسية ومهنية رهيبة عند أدائهم لمهام عملهم، فضلاً عما يتعرضون له من إغراءات مادية كبيرة تظهر الفارق الكبير بينها وبين الأجور التي يتقاضونها والظروف المادية والمعنوية التي تحيط بهم"(١).

وهنا يضيف بعض الباحثين أنه "من المفترض أن ضمان حد أدنى من المستوى المعيشي المقبول للقائمين بالعمل الرقابي داخل الهيئة سيقلل بلا شك من أية احتمالات للفساد وسيزيد من قدرتهم على مواجهة الإغراءات نحو الفساد، إن وجد، وأنه يجب ألا نكتفي أو نعتمد فقط على أن أعضاء هيئة الرقابة الإدارية يعملون من أجل مصر دون انتظار مقابل"(٢).

ويبقى القول بأن تغطية المحاور الثلاثة السابقة هي جل ما أمكن تقديمه بشأن تقييم نشاط هيئة الرقابة الإدارية في مكافحة الفساد، خاصة أنه لا تتوافر البيانات والمعلومات الكاملة عن حجم الفساد الفعلي في الجهاز الحكومي من ناحية، وضبابية نشاط الهيئة من جهة أخرى؛ فلا تقارير دورية تصدر عنها تناقش امام البرلمان مثلاً، ولا معلومات عن ملفات الفساد التي تحقق فيها

---

(١) انظر تصريح اللواء هتلر طنطاوي الرئيس السابق لهيئة الرقابة الإدارية في صدد الإجابة على التساؤل عنت مدى تلاؤم الدور المنوط بهيئة الرقابة الإدارية مع ما كشف عنه من قضايا فساد مقارنة بحجم الفساد الفعلي في مصر خاصة في الوزارات والجهاز المصرفي، عبدالقادر إسماعيل، مرجع سابق.

(٢) د. ليلى البرادعي، مرجع سابق، ص٤٢٩.

متاحة، ولا يستطيع أحد معرفة معايير فتح هذه الملفات وإعلانها على الملأ دون غيرها بحجة أن "مهمة الرقابة الإدارية تقف عند حدود إعداد الملفات في قضايا الفساد، وعلى صانع القرار في الحكومة التوجيه في وقائع الفساد المنسوبة إلى بعض الشخوص".

إلا أن الصورة التي أمكن توضيحها من خلال الجمع بين ضرورات الرقابة وأهميتها من ناحية، ومن خلال المحاور الثلاثة السابقة من ناحية أخرى قد تبرر وتوضح أسباب الجدل الدائر بين أروقة الحكومة، والذي عرضت الصحف لجزء منه مستطلعة آراء العديدين من مسئولي الدولة السابقين والحاليين، ومن الباحثين ومن المهتمين بالأمر عموماً. وهو كيفية معالجة أوجه قصور الرقابة على أداء الجهاز الحكومي بشكل أكبر مما يسهم في تحقيق المزيد من شروط ومقومات النزاهة والشفافية، وقد تردد مراراً إمكانية الاستعانة بنظام محدد هو نظام المفوض البرلماني/الرئاسي، أو ما يصطلح على تسميته نظام الأمبودسمان والذي تتخذه دول عدة كأداة فعالة لإحكام الرقابة في مخالف المجالات، ومنها الرقابة على الجهاز الإداري لاسيما وأن لهذا النظام ميزة أنه يحقق الرقابة من خارج الإدارة وليس من نوع الرقابة الرأسية أو الذاتية مثل سائر أجهزة الرقابة على الإدارة في الحالة المصرية، الأمر الذي يجعله أكثر حيدة واستقلالية. وقد حوى التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة دراسة مبدئية لهذا النظام في خطوة فعلية نحو مدى إمكانية الاستفادة منه في الحالة المصرية(١).

الأمر الذي يدعونا إلى التعرف على نظام الأمبودسمان على نحو أكثر تفصيلاً في الجزء التالي من الدراسة.

---

(١) غالي محمد ، الرقابة الإدارية ظالمة أم مظلومة ؟ مجلة المصور، بتاريخ ٢٠٠٦/٦/١٦.

المطلب الثالث

تقييم رقابة نظام الأمبودسمان

نظام الأمبودسمان (أو المفوض البرلماني/الرئاسي):

بالرغم من عدم شيوع المعرفة بهذا النظام وتلك المؤسسة المسماة الأمبودسمان في مصر، إلا أن لها انتشاراً واسعاً على مستوى دول العالم المختلفة، بل وعلى مستوى المؤسسات والتنظيمات الدولية الرسمية وغير الرسمية. ويعول الباحثون في هذا الصدد على مدى المرونة التي يتمتع بها نظام الأمبودسمان والتي تظهر في عدة محاور مثل السلطة التي تنشئه، العدد (شخص أو لجنة)، خلفية الأشخاص القائمين على هذه الوظيفة، وغيرها من المحاور التي سنتعرف عليها بقدر من التفصيل.

إلا أن هذه المرونة، وبرغم الانتشار الواسع لنظام الأمبودسمان، لم تحل دون تمييز البعض بين النقل الرسمي (الشكلي) له وبين العمل فعلاً بكفاءة وفاعلية. وهي قضية هامة تثير التساؤلات حول العوامل والشروط الواجب توافرها حتى يكون تبني نظام الأمبودسمان قائماً على تبنى المبنى والمعنى معاً وليس المبنى فقط، ومن ثم سنعرض أيضاً لهذه الشروط من خلال الأدبيات.

ولكن ما هو المقصود أولاً بالأمبودسمان؟(١). وما معناه؟ وهل هو

---

(١) يطلق عليه اسماء متعددة، الأمبودسمان/المفوض العام/ الموفق/الوسيط/والي المظالم/محامي المواطن هو نظام غير رسمي للتظلم، ويمكن للأفراد الاتصال به في أية مرحلة من مراحل المشكلة أو النزاع للمساعدة في أي مشكلة خارج القنوات الرسمية، والهدف من هذا الإجراء هو التوفيق من خلال السعي على حلول مقبولة عن طريق وسائل غير رسمية، كما أن الغرض من هذا الإجراء غير الرسمي تعزيز وخلق بيئة عمل متناسقة ومنتجة مما يساهم في زيادة الكفاءة التشغيلية والتنظيمية، ويختلف المنصب هذا عن المناصب الرسمية الأخرى، فهو يشغل منصب شرفي ولا يمكن التنازل عنه للآخرين، وهي ميزة ضرورية للحفاظ على الإجراءات التي تسهل على الناس تقديم شكواهم والحصول على حل لمشاكلهم في كنف السرية دون التعرض لحظر الانتقام. ونتاج خدمات المفوض العام للموظفين الدائمين وأصحاب العقود في=

شخص واحد أم مؤسسة؟[١]. وهل تطبقه الدول بذات الكيفية أم أن له تطبيقات مختلفة؟[٢]. ما سبب هذا الانتشار الواسع لنظام الأمبودسمان عالمياً؟ هل ثمة شروط واجب توافرها لتحقيقه؟ وإذا وجدت هذه الشروط .. ما هي ؟ هل يقدم الأمبودسمان جديداً في مجال مكافحة الفساد، ما هي مزاياه ؟ وهل وجهت أوجه نقد على تطبيقاته المختلفة ؟

كل هذه الأسئلة والقضايا يثيرها الجدل الدائر حول جدوى الأجهزة الرقابية في مصر، ومدى إمكانية الاستفادة من تجارب أخرى؟ على رأسها الأمبودسمان.

كل هذه الأسئلة والقضايا يثيرها الجدل الدائر حول جدوى الأجهزة الرقابية في مصر، ومدى إمكانية الاستفادة من تجارب أخرى، على رأسها الأمبودسمان.

=مكان العمل والموظفين السابقين في العادة خلال فترة سنة واحدة بعد انتهاء الخدمة أو نهاية العقد المبرم بينهما، ولا يجوز أن يتعرض أي شخص له مظلمة عند المفوض العام أو يقوم بإيصال معلومة أو بيان على علم المفوض العام لأعمال انتقامية بسبب هذا العمل.

(١) هو مسئول رسمي (موظف دولة) يتم تعيين بواسطة الحكومة أو البرلمان ويعمل على تمثيل مصالح المواطنين لدى الإدارة وحمايتهم هم من التعسف وسوء استخدام السلطة والانحراف بها عن طريق التحقيق في الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين والتدقيق في الإجراءات وطلب الإيضاحات والتفسيرات حول تعطل خدمات المواطنين أو عدم تقديمها وفي كل الأحوال فإن الأمبودسمان لا يملك السلطات فيما يتعلق ببدء إجراءات قانونية أو توجيه اتهام بصدد شكوى مقدمة إليه.

(٢) ويوجد نوعان من الأمبودسمان :

النوع الأول : الأمبودسمان البرلماني ويمثله النموذج الإسكنديناڤي.

النوع الثاني: الأمبودسمان الحكومي ويمثله النموذج اللاتيني.

وقد انتشر نظام الأمبودسمان في العديد من دول العالم ولكن مع الاختلاف في المسئولية السياسية وحدود الاختصاصات (الرقابة والشكوى والتوفيق والوساطة والتدريب بين المواطن والإدارة) ومدى تطور النظام السياسي والإداري لكل دولة.

وتأتي هذه الدراسة كجزء من هذا الجدل، تهتم بالمقارنة والتمييز بين الأمبودسمان من ناحية، باعتباره من أنواع الرقابة الخارجية على أداء الجهاز الحكومي، وبين الرقابة الداخلية.

أولاً : الأمبودسمان، التعريف بالشخص/المؤسسة :

يستقى لفظ[١] الأمبودسمان من العبارة السويدية اليت تعني الوكيل Agent أو الممثل representative ، وهو شخص/مؤسسة مسئولة عن التحري – باستقلالية ونزاهة – في شكاوى المواطنين ضد السلطات العامة، ومن ثم محاولة تيسير تسوية عادلة. ولذلك يعرف البعض الأمبودسمان أنه "مؤسسة لإعلاء صوت المواطن، وتحفيز مبدأ مساءلة الإدارة عن أعمالها"[٢]. ولقد أنشأ البرلمان السويدي أول مكتب للأمبودسمان على مستوى العالم تحت عنوان "أمبودسمان العدالة" (Ombudsman for Justice)، وحدد البرلمان مهمته على النحو التالي "تأمين الحماية البرلمانية لمبادئ العدالة وحقوق الأفراد ضد اية تجاوزات قد تقوم بها الحكومة العاملة باسم الملك"[٣].

ويعد الأمبودسمان أحد الملامح الهامة في النظام الديمقراطي القائم على المراقبة والتوازن checks and balance ذلك المفهوم المستقى من التقليد الدستوري الأمريكي. القائم على مفهوم سيادة القانون، حيث لا توجد الحكومة القانون فقط ولكنها أيضاً تكون موضوعاً له. باختصار، يلعب الأمبودسمان دوراً أساسياً في منع الدولة من أن تحوز سلطة مطلقة بدون قيود ولا مساءلة ولا رقابة، ويقوم على فلسفة أنه إذا كان لشعب أن يمنح ثقته

---

(1) Judith Jones and Alvin W.Cohn, State Ombusdsman programs, Juvenile Justice Practices Series, February, 2005. www.ojp.usdoj.gov

(2) Iftekhanzzaman, "Ombusdsman for Good Governance in Bangladesh: Why Now and How? Presented at the seminar organized Jointly by Mansusher Jono Foundation and Transparency International Bangladesh, Dhaka, 15 may, 2007, p.1.

(3) Ibid, p. 4.

لحكومة، فإن ممارساتها يجب أن تكون موضوعاً للرقابة(١).

والعلاقة بين ديمقراطية النظام السياسي وفعالية وكفاءة نظام الأمبودسمان علاقة ثنائية الاتجاه، فكما يفترض الأمبودسمان مسبقاً ديمقراطية النظام الذي يعمل في ظله، فإنه في نفس الوقت يسهم في إضفاء صفة الشرعية على النظام السياسي لما يعنيه من كون سلطات هذا النظام مساءلة ومراقبة على الأسلوب الذي تتعامل به مع العامة ومع الحالات الفردية(٢).

والأمبودسمان Ombudsman مسئول رسمي (موظف دولة) يتم تعيينه ليعمل على الدفاع عن حقوق ومصالح المواطنين ضد تجاوزات الإدارة وحمايتهم من التعسف وسوء استخدام السلطة والانحراف بها عن طريق التحقيق في الشكاوى المقدمة من قبل المواطنين، والتدقيق في الإجراءات وطلب الإيضاحات والتفسيرات حول تعطل مصالح المواطنين أو عدم تقديمها.

وبرغم النشأة البرلمانية السويدية للمفهوم، إلا أن الممارسة والتطبيقات المختلفة قد غيرت كثيراً في المفهوم التقليدي وذلك في نواح عدة، ويرى البعض أن مرونة الأمبودسمان وإمكانيات تبطيقه على أشكال وأنماط مختلفة كانت أحد أهم أسباب انتشاره عالمياً.

فمن حيث الحجم والعدد(٣)، قد يكون الأمبودسمان شخصاً واحداً (تعاونه هيئة أو مكتب يضم الخبرات اللازمة)، أو لجنة تتكوهن من عدة

---

(1) Jennifer Agius, "The Role of The Ombudsman in preventing Corruption in Corrections", Australian Public Sector Anti-Corruption Conference, 2009.

(2) Ibid.

(3) Ladipo Adamolekun "On the Transferability of Governance Institutions: Two Illustrations – Sweden's Ombudsman and Hong Kong's Independent Commission Against Corruption, Paper Prepared for Ad Hoce Expert Group meeting on "Approaches and methodologies for the Assessment and Transfer of Best Practices in Governance and public Administration" Organized by the Department of Public Administration and Development Management; UNDESA, in Tunis, June 13-14, 2005, p. 8-9. www.tiorg.

أشخاص (لجنة ثلاثية في حالة تنزانيا مثلاً، بينما تتكون من ٣٧ شخصاً في دولة نيجيريا ذات النظام الفيدرالي).

ومن حيث التخصصات أو خلفية الأمبودسمان؛ تفضل بعض الدول ذوي الخلفيات القانونية، بينما في دول أخرى يفضل موظفو الخدمة المدنية السابقون أو الأكاديميون.

ومن حيث السلطة التي تنشئه؛ وبرغم النشأة البرلمانية الكلاسيكية، إلا أن الممارسة أكدت أنه يمكن أن ينشأ الأمبودسمان سواء من قبل السلطة التشريعية أو التنفيذية. وفي بعض الدول التي تنشئه في إطار السلطة التنفيذية يكون الأمبودسمان ملزماً بتقديم تقرير سنوي للبرلمان.

وهناك ثمة تمييز واجب الذكر بين نوعي الأمبودسمان السابقين، فذلك الذي ينشأ من قبل السلطة التشريعية ينظر إليه باعتباره إحدى آليات مساءلة السلطة التنفيذية أمام البرلمان. وفي النظم البرلمانية يعتبر الأمبودسمان "مفوضا/موظفاً برلمانياً"، ويقدم الجمهور شكواهم إليه من خلال ممثلي دوائرهم الانتخابية في البرلمان.

والجدير بالذكر أنه لا توجد أفضلية لكلا النوعين على الآخر، فكلاهما (الأمبودسمان التشريعي أو التنفيذي) يمكن أن يقوم بمهامه بكفاءة وفاعلية إذا ما حددت مهامه بدقة، توافر المناخ المحيط الملائم، وتوافرت له الموارد اللازمة، إلا أن البعض(١) يرى أن ظروف كل دولة تحدد التطبيق الملائم لها، ففي النظم البرلمانية، والتي ينشأ الأمبودسمان كمفوض برلماني، تتوقف فاعليته على مدى قوة وتفاني وتأثير الأعضاء البرلمانيين، ومن ثم لا ينصح بتبنى هذا النمط في الديمقراطيات الناشئة؛ فمن ناحية هناك فجوة بين البرلمانيين وبين جمهور الناخبين في دوائرهم، ومن ناحية أخرى لا يملكون القوة الكافية لاسترداد حقوق المواطنين من مسئولي وموظفي الحكومة والجهاز

(١) igid, p. 9.

الإداري والتي غالباً ما تكون شكاوى المواطنين في حقهم.

ويختلف المستوى الذي ينشأ فيه الأمبودسمان أيضاً من دولة لأخرى، فقد تنشأ بعض مكاتب الأمبودسمان على مستوى الدولة ككل، لمواجهة قضايا معينة عبر كل الوزارات أو الهيئات الحكومية للدولة، بينما تنشأ مكاتب أخرى داخل قسم محدد أو قطاع معين وتنشغل بأمور هذا القطاع أو الدائرة المنشأة في إطارها، كما أنه أحياناً ما يكون الأمبودسمان مسئولاً عن قطاعات من السكان بعينهم (المسنين، الأطفال، المرأة).

وعندما يصل (مكتب) الأمبودسمان إلى قناعة ما، أو نتيجة ملموسة بشأن الشكوى المقدمة إليه يقوم برفع توصياته (إما للإدارة بشأن الحلول المرجوة، أو يرفع تقريراً بهذا الشأن للسلطة التشريعية) حسب ما يقضي به النظام القانوني المؤسس له.

ومن ثم، لا يملك الإمبودسمان سلطة إصدار قرارات ملزمة، ولا يتدخل بشكل مباشر في تصرفات الإدارة الحكومية. بالرغم من أن تقاريره غير الدورية التي يرفعها إلى البرلمان – وكذلك التقارير السنوية – لابد أن تكون موضع اهتمام في البرلمان ولابد أن يكون الوزير على استعداد كامل لتبرير تصرفات إدارته سيما لو كانت هذه التصرفات موضع رفض الأمبودسمان[١].

وللنجاح المستمر صارت المؤسسة/الشخص نموذجاً عالمياً[٢] له منظومة دولية يقودها المعهد الدولي للأمبودسمان والجمعية الدولية للأمبودسمان، كما نشأ الأمبودسمان الأوروبي ليقوم بالتحقيق في الادعاءات المقدمة من الشركات داخل الاتحاد الأوروبي أو تلك التي لها مصالح داخل

---

(١) Donald C.Rowat, The Need for an ombudsman in Developing Democracies, Indian Journal of Public Administration, Vol. 29, No. 3, 1983, pp. 660.

(٢) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة (وزارة الدولة للتنمية الإدارية).

الاتحاد ضد الممارسات المخالفة من قبل أجهزة وكيانات الاتحاد الأوروبي، وهناك منظمة الأمبودسمان الأفريقي ٢٠٠٣.

ثم منظمة الأمم المتحدة أيضاً، والتي تمتلك هي الأخرى آلية شكاوى يمكن اللجوء إليها لمكافحة الفساد وهو ما يعرف بأمين المظالم(١)، الذي باستطاعته أن يساعد في تسوية أي نوع من النزاعات التي يكون لها صلة بالعمل في الأمم المتحدة. ولمكتب أمين المظالم ولاية واسعة النظر في المشاكل دون إفشائها، والمساعدة في تسويتها دون اللجوء إلى السبل الرسمية. فهو مجلس مستقل ومحايد، يحافظ على السرية وبإمكان الموظفين اللجوء إليه للتشاور بشأن مسائل تتصل بأماكن العمل.

ويساعد أمين المظالم في تقييم الحالة تنظيم الأفكار استطلاع الإجراءات الواجب اتخاذها(٢).

---

(١) السيد جونسون بركات، أمين المظالم في الأمم المتحدة، وهو من الولايات المتحدة، تولى منصبه في ٢١ نيسان/أبريل ٢٠٠٨ وهو بصفته أميناً للمظالم برتبة أمين عام مساعد، فإنه يعمل مستقلاً عن أي جهاز أو مسؤول للأمم المتحدة ويتعامل مباشرة مع الأمين العام حسب الحاجة.

(٢) يمكن للأفراد أن يتصلوا بأمين المظالم ليساعدهم في حل المشاكل المتصلة بالعمل، خاصة عندما تكون هناك فائدة من التماس حل خارج القنوات الرسمية للأمم المتحدة. ويمكن الاتصال بأمين المظالم بخصوص المسائل المتعلقة بظروف العمل، والممارسات الإدارية، والعلاقات المهنية، والعلاقات ذات الصلة بالموظفين، وإدارة الاستحقاقات، والمشاكل التي تنشأ بين الأشخاص، ومعايير السلوك.
أمثلة على المساعدات التي يمكن أن يقدمها أمين المظالم:
يتم الاتصال بأمين المظالم عندما يكون هناك حاجة إلى :
- مناقشة مشكلة بشكل غير رسمي.
- استقصاء حلول بديلة لمشكلة ما.
- معرفة الوسائل المتاحة في المنظومة.
- استطلاع السبل التي يمكن بها الكشف عن مشكلة دون التعرض للانتقام.

يتم الاتصال بأمين المظالم في التوقيت الذي يكون فيه المشتكي :
غير مستد لاتخاذ إجراء رسمي.
يرغب في معالجة مشكلة مطروحة على صعيد المنظمة ويبدو أنها لا تستدعى الاهتمام.
يرغب في التحدث مع شخص يفهم سياسات الأمم المتحدة وممارساتها دون أن تكون له مصلحة في النتيجة.

ثالثاً : النظام القانوني للأمبودسمان أو المفوض البرلماني (التجربة السويدية) [1]:

صدر القانون رقم ٩٢٨ لعام ١٩٦٧ في ١٩٦٧/٩/٢٩ متضمناً القواعد القانونية والاختصاصات للأمبودسمان والتي نصت على أن يتم انتخاب الأمبودسمان والذي من الممكن أن يكون قاضياً أو موظفاً أو أستاذاً في القانون لمدة أربع سنوات بواسطة ٤٨ عضواً من أعضاء البرلمان ٢٤ من كل مجلس.

وقبل عام ١٩١٥ سار العمل على انتخاب أمبودسمان واحد يمارس جميع الاختصاصات الموكلة فيما يتعلق بالرقابة الإدارية والمحاكم والقوات المسلحة، لكن بعد هذا التاريخ أصبحت المسائل المتعلقة بالقوات المسلحة من اختصاص أمبودسمان آخر.

وبموجب قانون التعديل في ١٩٨٦/٩/٢٨ ألغى التقسيم الثنائي إلى عسكري ومدني وأدمج عملهم في مكتب واحد برئاسة ثلاثة موظفين اختص أحدهم بما يتعلق بحماية حريات الأفراد وما يتعلق بالسجون ومؤسسات الأطفال والمسنين وذوي العاهات أما الثاني فيتعلق نشاطه بالرقابة على أعمال القوات المسلحة والضرائب، ويتعلق الثالث بالرقابة على أعمال المحاكم ورجال الشرطة والأمن المحلي وأعمال الإدارة، هذا ويقدم الأمبودسمان تقريراً سنوياً إلى البرلمان يتضمن ما قام به من أعمال خلال تلك السنة.

رابعاً : ظهور النموذج اللاتيني – المفوض الحكومي "التجربة الفرنسية":

وإن كان بعض الفقه[2] يصنف الوسيط والمفوض الحكومي ضمن العائلة الكبيرة لنظام الأمبودسمان، إلا أنه، وبحق، يمثل تطوراً هاماً وملموساً

---

(١) د. محمد أنس جعفر، نظام الأمبودسمان السويدي مقارناً بنظام المظالم، مقال منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة السابعة، العدد الأول، سنة ١٩٧٥م.

(٢) د. ليلى تكلا، الأمبودسمان، دراسة تحليلية مقارنة لنظام المفوض البرلماني، ١٩٧١، ص١٥٠.

في النموذج التقليدي (الإسكندنافي) ليجعله أكثر ملاءمة لعدد من النظم الدستورية المختلفة خاصة تلك التي لا يلعب البرلمان فيها دوراً محورياً في توجيه دقة الحكم، وتكون فيها للسلطة التنفيذية اليد الطولى والدور الأهم في إدارة شئون الحكم (النظم الرئاسية أو شبه الرئاسية). وتقدم فرنسا النموذج الأهم في هذا الصدد من خلال نموذج الوسيط الفرنسي أو ما يطلق عليه (وسيط الجمهورية) أو (الأمبودسمان الحكومي) [١].

وفقاً لهذا النظام يعين وسيط الجمهورية Le mediateur de la republique لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد بمرسوم من رئيس الجمهورية باقتراح وموافقة مجلس الوزراء، وهو ما تنص عليه المادة الثانية من القانون وهو لا يستطيع أن يمارس مهامه التي حددها القانون إلا بعد حصوله على التدريب اللازم.

ولا يمكن عزل الوسيط خلال هذه المدة أو إنهاء ممارسة أعمال وظيفته إلا عندما يتعذر عليه القيام بواجباته الوظيفية ويترك أمر تقرير ذلك على لجنة مكونة من نائب رئيس مجلس إدارة الدولة ورئيس محكمة النقض ورئيس ديوان الرقابة المالية ويتخذ القرار وبالإجماع.

ويتمتع الوسيط باستقلال تام فلا يتلقى أي تعليمات من أي سلطة ولا يمكن إلقاء القبض عليه أو ملاحقته أو توقيفه أو حجزه بسبب أعمال وظيفته أو الآراء التي يدلي بها.

أولاً : اختصاصات الوسيط :

تحدد المادة الأولى من القانون رقم ٦ في ١٩٧٣/١/٣ اختصاصات وسيط الجمهورية في تلقي الشكاوى المقدمة من الأفراد ذوي العلاقة مع الإدارات الحكومية والمؤسسات العامة والمحلية وكافة المرافق التي تقدم الخدمات العامة.

---

(١) التقرير الثاني للجنة الشفافية والنزاهة (وزارة الدولة للتنمية الإدارية).

بينما أجاز القانون الصادر في ١٩٩٢/٢/٦ للأشخاص المعنوية كالشركات والنقابات والهيئات المحلية اللجوء إلى الوسيط على أن يشترط فيمن يلجأ للوسيط سواء أكان شخصاً طبيعياً أم معنوياً أن يكون له مصلحة وفي ذلك يختلف نظام الوسيط الفرنسي عن نظام الأمبودسمان السويدي.

كما يملك الوسيط تقديم التوجيهات المؤدية على تحسين مستوى أداء الإدارة وتسهيل حل المواضيع محل النزاع وتوجيه الإدارة إلى إتباع أسلوب معين في العمل. ويحدد الوسيط مدة معينة تجيب الإدارة على هذا التوجيه فإذا امتنعت عن الإجابة أو رفضت الرأي المقترح يرفع الوسيط تقريراً بذلك على رئيس الجمهورية.

هذا وقد أوجب المشرع الفرنسي على الموظفين الإجابة على أسئلة واستفسارات الوسيط وله في ذلك أن يطلب من الوزراء تسليم المستندات والملفات التي تخص الموضوعات التي يبحثها، ولا يجوز لهم الامتناع عن ذلك وإن كانت الملفات سرية إلا إذا تعلق الأمر بالدفاع الوطني أو المصالح السياسية العليا للدولة(١).

ويخرج من اختصاصات الوسيط وفق نص المادة ٨ من قانون عام ١٩٧٣ أعمال الإدارة المتعلقة بالمنازعات ذات الطابع الوظيفي بسبب إناطة الفصل بها إلى مجلس الدولة وحسبه كفيلاً بتوفير الحماية اللازمة للموظفين.

وفي خضم الجدل الدائر – ليس فقط عن دور هيئة الرقابة الإدارية – وإنما عن المنظومة الرقابية كلها، والتي رأي البعض إمكانية دمج أجهزتها المتعددة في جهاز واحد، أو اثنين، أكثر قوة وسلطة، سيما مع ما يراه البعض من تضارب لاختصاصات هذه الأجهزة، الأمر الذي يضطر معه المواطن – في رحلة بحثه عن حقوقه – إلى تقديم ذات الشكوى لأكثر من جهة من ناحية،

---

(١) د. حاتم لبيب جبر، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مقال منشور في مجلة مصر المعاصرة، عدد أكتوبر ١٩٦٥، ص٩٢١.

وتضطر الأجهزة الرقابية لتنحية شكواه لاكتشافها أنه تقدم بها لغيرها من الجهات الرقابية من ناحية أخرى. ويكون ضياع الحقوق وإهدار المال العام وتفشى الفساد نتاجاً لسوءات النظام الرقابي. فهل يكون الحل في البحث عن نظام مرن مشهود له عالمياً بحسن السمعة مثل الأمبودسمان ؟ لنر، الأمبودسمان عدة أنواع كما رأينا، ولكن لنبدأ من الاختيار بين النوعين الأساسيين (المفوض البرلماني أم المفوض الحكومي؟) هل يعينه رئيس الدولة ويرفع تقاريره إليه .. إذن ما الذي سيقدمه جديداً عن هيئة الرقابة التي أهم انتقاداتها أنها من داخل الحكومة وتابعه لرئيسها.

فماذا عن المفوض البرلماني، الذي يعينه البرلمان ويرفع تقاريره إليه لتكون الحكومة ومؤسساتها مسئولة أمام ممثلي الشعب، البرلمان أغلبيته أعضاء الحزب الحاكم، أعضاء الحكومة ورئيس الحزب هو رأس السلطة التنفيذية والبلاد ! والأقلية غير متواصلة مع الجماهير التي لن تمنحهم الثقة المطلوبة لإمداد المفوض البرلماني بشكواهم من خلال أعضاء البرلمان، وحتى إن تواصلوا معهم فليسوا بالقوة والقدرة على مساءلة المسئولين واتخاذ ما يجب من إجراءات.

هذا عن أولى الخطوات بصدد التفكير بتبني نظام الأمبودسمان، أما إذا ما تم إنشاء نظام الأمبودسمان البرلماني بدعوى أن القانون سيكفل له ضمانات الاستقلالية، والحياد، ... إلخ فهناك أيضاً أمور أخرى دشنها الباحثون[١] باعتبارها عقبات أمام تبنى هذا النموذج، منها على سبيل المثال:

إنه إذا كان من أهم مزايا الأمبودسمان ي خبرات الدول المتقدمة، سرعة الأداء والتحرر من قيود الروتين والبيروقراطية، فإنه واقعياً لن يمكنه أداء عمله ولا التحقيق في شكاوى المواطنين دون الاعتماد على المؤسسات البيروقراطية، لجمع المعلومات والإطلاع على الأوراق والمستندات، واستدعاء

---

(١) islam, K.N., op. cit., pp. 40-45.

الشهود ... إلخ.

وقد لا يلقى الأمبودسمان – وهو الاحتمال الأكثر ترجيحاً – لا المساعدة ولا الدعم من موظفي الإدارة أو موظفي الدولة الذين يتبعون المؤسسة المشكو في حقها. ولن يعدم هؤلاء المبررات القانونية والإجراءات الروتينية التي يبررون بها تباطؤهم وعدم تقديم المساعدة.

الأمبودسمان نفسه – كمؤسسة – يوجد هو الآخر نظاماً بيروقراطياً، ويوجد بيروقراطية صغيرة داخل البيروقراطية الأكبر، إنه يحتاج لهيئة مساعدة خبيرة وكفء ومدربة، ويحتاج لأفرع في الوزارات والمؤسسات التابعة للدولة لها مكاتب فرعية في المحافظات والمدن المختلفة يستطيع المواطن العادي البسيط الوصول لها بسهولة، وقد توجد أفرع للاختصاص بقضايا بعينها تحتاج مهارات معينة.

ولا ننسى أن الأمبودسمان مؤسسة / شخص لا يملك أي سلطات إلزامية، أنه يجري التحقيقات ويرفع نتائجها للسلطة المنشئة له (نفس ما وجه من نقد لهيئة الرقابة)، وتقاريره التي يرفعها للبرلمان قد – وقد لا – يعمل بما فيها من توصيات، وقد – وقد لا – يستمع المسئولون الرسميون في الدولة لها (خاصة في ظل برلمان للحكومة والحكومة جزء منه)، الأمر الذي دفع البعض إلى القول بأن الأمبودسمان في حالات كثيرة كان "أداة تعلم منها الحكومة ما يضايق الشعب دون أية التزامات حقيقية بالتصرف حيال ذلك"(١).

لا ننسى أيضاً أن وظيفة الأمبودسمان وحسن أدائه لمهامه يتوقف على الشخص القائم بالعمل نفسه؛ نزاهته، إخلاصه، مسئوليته، أحكامه، وتقييماته. مما يضيف أعباء اختيار هذه الشخص أو الشخوص الذين يقومون بهذه المهمة، ويفتح قضية مدى ملاءمة أجره لما يواجهه من إغراءات مادية والظروف النفسية الصعبة التي سيعمل فيها.

---

(١) Ibid, p. 45.

ولا أود التقليل من إنجازات الأمبودسمان كأحد ملامح النظم الديمقراطية وأكثرها فاعلية في تحقيق مبادئ المساءلة والشفافية والرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية بكفاءة شديدة في الدول ذات الديمقراطيات الراسخة، فالعيب ليس في المؤسسة، ولكن هل تتناسب هذه المؤسسة مع ظروف الإطار الذي سيتم نقلها إليه، لقد طوعت دول عديدة نظام الأمبودسمان لظروفها، منها ما نجح، ومنها من لم يجن من وراء ذلك سوى مشقة النقل الهيكلي ونقود التمويل والتوظيف، فزادت أعباء الدولة عبئاً جديداً.

وأخيراً، أعتقد أن النظر في كيفية تصحيح الأطر القائمة، وربما دمجها وتقليل عددها بالقدر الممكن، والنظر بجدية وإرادة حقيقية فيما يوجه لها من انتقادات، سيكون البديل الأكثر جدوى والأقل تكلفة.

الفصل الثاني
أهم التطبيقات لمكافحة الفساد
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
ومنظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد
ولجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد في مصر

الفصل الثاني
أهم التطبيقات لمكافحة الفساد
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
ومنظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد
ولجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد في مصر

تمهيد وتقسيم :

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي نراها بحق إفاقة باكرة على الآثار المنظورة لأوجه الفساد بمختلف بواعثه ومجالاته، تطوراً هاماً في تاريخ الإنسانية، ذلك أنه، وللمرة الأولى، يتم التوصل إلى اتفاق المجتمع الدولي حول عدد من المفاهيم التي تحكم العمل القانوني في مجال الممارسات التي اصطلح على اعتبارها فساداً، وقد أوضحت هذه الاتفاقية خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، وخطورة الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية بما فيها غسل الأموال، مما يقوض مؤسسات الديموقراطية وقيمها الأخلاقية والعدالة ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر. كما عبرت الاتفاقية عن الاقتناع بأن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضرراً بالغاً بالمؤسسات الديمقراطية والاقتصاديات الوطنية وسيادة القانون، وبأن منع الفساد والقضاء عليه مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول بالتعاون مع المجتمع والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي.

واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد(١)، على ما نلمس من نصوصها، لم تقف عند حد المناشدة أو حث الدول على سن تشريعاتها أو تعديلها على

---

(١) د. عبدالمجيد محمود عبدالمجيد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٠، ص١٠٤.

نحو يضمن مواجهة الفساد في عبارات عامة فضفاضة، بل عمدت الاتفاقية إلى تقرير أحكام واضحة نتجت عنها كافة العناصر التي تتألف منها وسائل المكافحة المتنوعة، ومن ذلك بيان الجرائم المتصور أن يرتكبها الجناة لبلوغ مآربهم، والوسائل الضامنة لحسن تطبيق أحكام الاتفاقية.

وتعد منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد منظمة فريدة في نوعها أخذت على عاتقها محاربة الفساد على أساس أن الفساد عملية غير أخلاقية ويمكن بناء تحالف دولي واسع لمحاربته.

وعلى الصعيد الوطني أصبح الحديث عن الشفافية والنزاهة يحتل أهمية متزايدة في مكافحة الفساد فأصدر وزير الدولة للتنمية الإدارية بتاريخ ٢٠٠٧/١٠/٣ القرار رقم (٨٦) لسنة ٢٠٠٧ بإنشاء لجنة الشفافية والنزاهة، ونصت المادة الأولى من هذا القرار على أن "تشكل لجنة دائمة بوزارة التنمية الإدارية" تسمى "لجنة الشفافية والنزاهة"، وتختص اللجنة باستكمال أعمال الوزارة في دراسة سبل واقتراح آليات تعزيز ودعم الشفافية والمحاسبة ومكافحة الفساد بوحدات الجهاز الإداري بالدولة والقطاعات الحكومية والعامة، وذلك استهداء بملاحظات مجلس الوزراء على التقرير الخاص بالنزاهة والشفافية وقرارات اللجنة الوزارية الخاصة ببحث موضوع مكافحة الفساد، وذلك بالتنسيق والتعاون الكامل مع الأجهزة المعنية بالدولة، مع رصد ومراقبة ظواهر الفساد الإداري، ومتابعة التزامات مصر الدولية في مجالاتها(١).

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هذا الفصل من خلال المباحث الثلاث التالية:

المبحث الأول : اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المبحث الثاني : منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد ولجنة الشفافية والنزاهة لمكافحة الفساد.

المبحث الثالث : الإفصاح الحكومي ووثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوي المناصب العامة في الدولة كوسيلة لمحاربة الفساد.

---

(١) د. غادة موسى، دور لجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ص١٣.

المبحث الأول
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تمهيد وتقسيم :

تعد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أول اتفاقية عالمية ملزمة ضد الفساد، حيث صعدت أفعال مكافحة الفساد إلى الساحة الدولية، واشترطت على الدول الأطراف، أن تعتمد تدابير تشريعية وغيرها من التدابير، ليس فقط لتجريم أشكال الفساد الأساسية، مثل الرشوة واختلاس الأموال العامة، ولكن أيضاً لتجريم استغلال النفوذ، وإخفاء عائدات الفساد، وغسل هذه العائدات. وجاءت معظم الأحكام إلزامية، ولكن احتفظت الاتفاقية للقانون الداخلي للدولة الطرف بتوصيف الأفعال المجرمة وتوصيف الدفوع القانونية المنطبقة والمبادئ القانونية التي تحكم مشروعية السلوك، وبوجوب الملاحقة والمعاقبة على تلك الجرائم وفقاً لذلك القانون (المادة ٩/٣٠ من الاتفاقية).

ولقد كان المشرع المصري سباقاً في أحكام التجريم التي نصت عليها الاتفاقية، وذلك قبل صدورها أو انضمام مصر إليها، وذلك بتأثيمه كافة الصور الإجرامية المنصوص عليها في الاتفاقية، بل إنه قد ذهب إلى ما لم تذهب إليه الاتفاقية بتجريمه صوراً من الأنشطة الإجرامية التي لم تتطرق إليها الاتفاقية، وهي من الخطورة بمكان بحيث كان يجب على واضعي الاتفاقية النص عليها وتأثيمها. ومن أهم تلك الصور تجريم الاستيلاء على المال العام والإضرار العمدي – أحد ركائز الدولة الحديثة. ويقوم أشخاص ذلك الجهاز من الموظفين العموميين ومن في حكمهم بدور بالغ الأهمية في تسيير مهامه الخدمية من خلال ما يضطلعون به من وظيفة عامة لذلك كان يجب أن تكون الوظيفة العامة محلاً لتنظيم قانوني دقيق من مختلف جوانبها الاقتصادية والإدارية والجنائية إلى الحد الذي يمكن معه القول بتوافر عناصر ما يمكن تسميته بالنظام القانوني للوظيفة العامة(١).

---

(١) ولعل القانون الجنائي الإداري le droit pénal administrative هو ذلك الفرع المؤهل لتجميع وتأصيل كافة مظاهر السلوك غير السوي الموصوفة جرائم والتي تقع من الموظفين ومن في حكمهم بمناسبة عملهم في مرافق الدولة الإدارية وما يتبعها من أجهزة.

فجريمة الرشوة من حيث الأصل هي إتجار موظف في أعمال وظيفته (traffic de function) من خلال اتفاقه أو تفاهمه مع صاحب الحاجة على القيام بعمل أو الامتناع عن عمل يدخل في نطاق وظيفته مقابل فائدة أو عطية يعرضها صاحب الحاجة على الموظف فيقبلها.

فجريمة الرشوة هي جريمة موظف عام يتجر في أعمال وظيفته، أو يخل بواجبات وظيفته، لذلك قيل أنها تنتمي إلى جرائم "ذوي الصفة الخاصة"[١].

وقد اتسع نطاق جريمة الرشوة من حيث الأشخاص، فلم يعد ارتكاب الجريمة قاصراً على الموظف العام بمعناه الاصطلاحي، وإنما اتسع ليشمل الخبراء، والمحكمين، والمكلفين بخدمة عامة، إذ اعتبرهم المشرع في حكم الموظفين العموميين[٢].

واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتضمن ثمانية فصول على النحو التالي :

الفصل الأول : أحكام عامة (مادة ١ إلى مادة ٤).

الفصل الثاني : التدابير الوقائية (مادة ٥ إلى مادة ١٤).

---

(١) ذلك أن ممارسة الموظف لسلطات وظيفته قد يعطيه القدرة على الاتجار بها، لذلك فإن هيبة الوظيفة وصورة الدولة التي يمثلها تهتز في أعين الأفراد إذا تاجر الموظف بأعمال وظيفته، وهي فئة من الجرائم تخضع لأحكام خاصة أهمها أنه لا يتصور أن يعد فاعلاً لها إلا من يحمل الصفة التي يحددها القانون، أما من لا يحملها فيجوز أن يعد شريكاً فحسب، ومن أمثلتها جريمة المكافأة اللاحقة (مادة ١٠٥ مكرراً عقوبات)، جريمة الرجاء أو التوصية أو الوساطة (مادة ١٠٥ عقوبات)، جرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر (المواد ١١٢ إلى ١١٩ مكرراً عقوبات)، جريمة التزوير المادي في المحررات بمعرفة موظف عام في أثناء تأدية وظيفته (مادة ٢١١ عقوبات).

(٢) وقانون العقوبات الفرنسي الصادر في سنة ١٨١٠ اقتصر على تجريم رشوة الموظفين العموميين، إلا أنه بموجب القانون الصادر في ١٨٦٣/٥/١٣ وسع نطاق الرشوة فشملت نصوص المادتين ١٧٧، ١٧٩ رشوة الخبراء سواء أكانوا معنيين من قبل المحكمة أم بمعرفة الخصوم، للمزيد راجع :

VASSONE (ljan) et BRRNAND (Camile), Répértoire de droit penal et de procedure pénale, dalloz, 1967, 1, t, vo. Corruption, no. 1.

الفصل الثالث : التجريم وإنفاذ القانون (مادة ١٥ إلى مادة ٤٢).

الفصل الرابع : التعاون الدولي (مادة ٤٣ إلى مادة ٥٠).

الفصل الخامس : استرداد الموجودات (مادة ٥١ إلى مادة ٥٩).

الفصل السادس : المساعدة وتبادل المعلومات (مادة ٦٠ إلى مادة ٦٢).

الفصل السابع : آليات التنفيذ (مادة ٦٣ إلى مادة ٦٤).

الفصل الثامن : أحكام ختامية (مادة ٦٥ إلى مادة ٧١).

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد من خلال المطالب الثلاثة التالية :

المطلب الأول : الإطار العام لمكافحة الفساد في الاتفاقية.

المطلب الثاني : المنهج التشريعي لمكافحة الفساد في الاتفاقية.

المطلب الثالث : التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

المطلب الأول

الإطار العام لمكافحة الفساد في الاتفاقية

في إطار سعيها لإنشاء أطر قانونية توفر المناخ الملائم لإرساء دولة الحق والقانون على المستويين الوطني والعالمي، قامت الأمم المتحدة بوضع اتفاقية شاملة لمكافحة الفساد، تمثل صكاً دولياً بالغ الأهمية لأسباب ثلاثة[(١)]: **أولها** أنها اتفاقية عالمية النطاق اشترك في أعمالها التمهيدية وفي المفاوضات التي سبقت إقرارها أكثر من مائة وعشرين دولة، بالإضافة إلى العديد من ممثلي المنظمات الدولية الحكومية والأهلية. وهي بذلك تعتبر استكمالاً وتتويجاً لسلسلة من الاتفاقيات والصكوك الإقليمية في مجال مكافحة الفساد. و**ثانيها** أن هذه الاتفاقية تشكل إستراتيجية شاملة لمكافحة الفساد تعتمد على اتخاذ مجموعة

---

(١) المستشار د. سري محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد، ندوة وزارة الداخلية، كلية الشرطة، معهد تدريب الضباط، دور الشرطة في مكافحة الفساد الإداري، ٢٣-٢٤ فبراير ٢٠٠٤، ص١٥-١٧.

من التدابير التشريعية وغير التشريعية، وتنشئ لنفسها آلية لمراقبة التنفيذ من خلال مؤتمر الدول الأطراف، وتستهدف تحقيق التعاون القضائي بين الدول الأطراف على كافة أصعدة مكافحة ظاهرة الفساد. **وثالثها** أنها أعلنت وبجلاء عن إرادة دولية صادقة لمناهضة شاملة للفساد ومنظومة جنائية دولية ترتكز أهم دعائمها على مكافحة غسل العائدات المالية الناجمة عن كافة جرائم الفساد، والتزاماً بتعديل التشريعات الوطنية وفاءً بالالتزامات الدولية التي تفرضها هذه الاتفاقية بتجريم أنشطة الفساد كافة وملاحقة مرتكبيها وتوقيع الجزاءات الرادعة عليهم، فضلاً عن اتخاذ تدابير المنع والوقاية التي عنيت الاتفاقية ببيانها، والالتزام بالأحكام المتعلقة بآلية المتابعة، على نحو ما قررته الدول أطراف الاتفاقية(١).

أهم الأحكام التي تضمنتها الاتفاقية في مجال مكافحة الفساد :

تضمنت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أحكاماً شتى ومستحدثة في مجال مكافحة ظاهرة الفساد، وتمثل هذه الأحكام في مجملها تطوراً نوعياً هاماً سواء على صعيد وسائل وأدوات مكافحة هذه الظاهرة على أرض الواقع أو من خلال استحداث بعض المفاهيم والآليات القانونية التي تفرضها ظاهرة تتجاوز بطبيعتها حدود الدول، لاسيما في الشق الخاص بنقل أو تهريب الأموال المتحصلة عن جرائم الفساد.

ويمكن القول إن أهم الأحكام التي اشتملت عليها الاتفاقية، إما أحكام عامة تتعلق بسياسات مكافحة الفساد والأطر المؤسسية اللازمة لذلك، وإما أحكام متعلقة بالإطار التشريعي لتجريم أفعال الفساد، وإما أحكام مخصصة لنظام الإجرائي لملاحقة جرائم الفساد والمتهمين بارتكابه. وفيما يلي سنتناول الأحكام العامة للاتفاقية بالتفصيل :

---

(١) المستشار د. سري محمود صيام، المرجع السابق، ص١٥-١٧.

الأحكام العامة :

وتتمثل في الهدف من الاتفاقية، وشمولية نطاق تطبيقها، وترسيخ القيم السياسية والاجتماعية المعززة لثقافة الشفافية والنزاهة والمساءلة، والاهتمام بالسياسات الوقائية المصاحبة لمكافحة الفساد.

١- الهدف من الاتفاقية :

تهدف الاتفاقية، حسبما تنص عليه مادتها الأولى، إلى تحقيق الأغراض الآتية :

أ) ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد صورة أكفأ وأنجح.

ب) ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك مجال استرداد الموجودات.

ج) تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشئون العمومية والممتلكات العمومية.

وقد أوضحت ديباجة الاتفاقية بدورها عدداً من الأهداف الأخرى المتمثلة في:

- توفير المساعدة التقنية التي يمكن أن تؤدي دوراً هاماً بما في ذلك طرق تدعيم الطاقات وبناء المؤسسات في تعزيز قدرة الدول على منع الفساد ومكافحته بصورة فعالة.
- العمل على منع وكشف وردع التحويلات الدولية للأموال والأصول المكتسبة بصورة غير مشروعة، وتعزيز التعاون الدولي في مجال استردادها.

٢- شمولية نطاق تطبيقها :

يتسم نطاق تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالشمولية على نحو يكفل تطبيق الأحكام الواردة بها على كافة مراحل ومستويات مكافحة جرائم الفساد، سواء كان ذلك قبل وقوعها (التدابير الوقائية)، أو بعد وقوعها (من خلال التحري والملاحقة)، أو تتبع العائدات المتحصلة عنها (عن طريق

استرداد الأموال المتحصلة من جرائم الفساد) [١]. كما يتضح شمول نطاق تطبيق هذه الاتفاقية من أن تنفيذ أحكامها لا يتوقف بالضرورة على كون جرائم الفساد المشمولة بالاتفاقية قد ترتب عليها ضرراً بأملاك الدولة[٢] من عدمه.

٣- ترسيخ القيم السياسية والاجتماعية المعززة لمكافحة الفساد :

من الصعب تصور مكافحة فعالة لظاهرة الفساد دون الاهتمام بترسيخ ما تفرضه القيم السياسية والاجتماعية التي تؤثر وجوداً أو عدماً في مكافحة الفساد أو تغلغله وانتشاره، ولعل أهم هذه القيم التي انشغلت الاتفاقية بالتأكيد عليها والعمل على تعزيزها هي :

أ) تأكيد النزاهة والمساءلة وسيادة القانون[٣].

ب) دعم استقلال القضاء والتأكيد على نزاهته[٤].

---

(١) وهو ما يستفاد من الفقرة ١ من المادة ٣ من الاتفاقية التي تنص على أنه: "١- تنطبق هذه الاتفاقية، وفقاً لأحكامها، على منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه، وعلى تجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرمة وفقاً لهذه الاتفاقية".

(٢) وهو ما يستخلص من الفقرة ٢ من المادة ٣ من الاتفاقية التي تنص على أنه "٢- لأغراض تنفيذ هذه الاتفاقية، ليس ضرورياً أن تكون الجرائم المبينة فيها قد ألحقت ضرراً أو أذى بأملاك الدولة، باستثناء ما تنص عليه خلافاً لذلك.

(٣) حيث تنص الفقرة ١ من المادة ٥ من الاتفاقية على أن "١- تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمسائلة"، كما تكرر الإشارة لقيمة الشفافية في المادة ١١ من الاتفاقية.

(٤) وهو المعنى الذي تؤكد عليه المادة (١١) من الاتفاقية بقولها "١- نظراً لأهمية استقلالية القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، تتخذ كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني ودون مساس باستقلالية القضاء، تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي، ويجوز أن تشمل تلك التدابير قواعد بشأن سلوك أعضاء الجهاز القضائي. ٢- يجوز استحداث وتطبيق تدابير ذات مفعول مماثل للتدابير المتخذة عملاً بالفقرة ١ من هذه المادة داخل جهاز النيابة العامة في الدول الأطراف التي لا يشكل فيها ذلك الجهاز جزءاً من الجهاز القضائي ولكن يتمتع باستقلالية مماثلة لاستقلاليته".

ج) نشر التوعية داخل المجتمع، وضرورة مشاركة المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية النشطة في منع الفساد ومحاربته، وإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر(١).

د) ترسيخ واعتماد مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية في مجال التوظيف في القطاع العام في الدولة(٢).

ه) تعزيز الشفافية السياسية المرتبطة بقضية تمويل الأحزاب السياسية(٣).

---

(١) ويتم ذلك من خلال مجموعة من التدابير التي تنص عليها المادة ١٣ من الاتفاقية وهي :

(أ) تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع الناس فيها.

(ب) ضمان تيسير حصول الناس فعلياً على المعلومات.

(ج) القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج نوعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.

(د) احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها، ويجوز إخضاع تلك الحرية لقيود معينة شريطة أن تقتصر هذه القيود على ما ينص عليه القانون وما هو ضروري :

١. لمراعاة حقوق الآخرين أو سمعتهم.

٢. لحماية الأمن الوطني أو النظام العام أو لصون صحة الناس أو أخلاقهم.

٣. على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة لضمان تعريف الناس بهيئات مكافحة الفساد ذات الصلة المشار إليها في هذه الاتفاقية، وأن توفر لهم حسب الاقتضاء سبل الاتصال بها لكي يبلغوها، دون بيان هويتهم، عن أي حوادث قد يرى أنها تشكل فعلاً مجرماً وفقاً لهذه الاتفاقية".

(٢) وهو ما تشير إليه الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٧ من الاتفاقية.

(٣) وفي هذا المعنى تنص الفقرة ٣ من المادة ٧ من الاتفاقية على أن "٢- تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتسق مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال ...".

٤- الاهتمام بالسياسات الوقائية لمكافحة الفساد:

وهي مجموعة من السياسات التي تسبق وتعزز دور الترسانة التشريعية العقابية في ملاحقة مرتكبي جرائم الفساد، ولعل أهم هذه السياسات التي اشتملت عليها الاتفاقية هي :

أ) وجود هيئات تضطلع بمكافحة الفساد وقائياً من خلال عدة وسائل من أهمها التقييم الدوري للصكوك والتشريعات القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة بهدف تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، وتعاون الدول الأطراف فيما بينها ومع المنظمـــــات الدولية والإقليمية ذات الصلة على تعزيز وتطوير التدابير الوقائية لمكافحة الفساد، بما يشمله ذلك التعاون من المشاركة في البرامج والمشاريع الرامية إلى منع الفساد(١).

ب) نشر وتعميم المعرفة المتعلقة بمنع ومكافحة الفساد.

ج) منح الهيئات التي تضطلع بدور في مكافحة الفساد، وفقاً للمبادئ الأساسية للنظام القانوني في كل دولة، وما يلزمها من الاستقلالية حتى تتمكن من القيام بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير أو تدخل في شئونها لا مسوغ له، وتوفير ما يلزمها من موارد مالية، وموظفين متخصصين، وإمداد هؤلاء الموظفين بما قد يحتاجونه من دورات تدريبية تؤهلهم لما قد يضطلعون به من مهام في شأن هذه المكافحة، ولمزيد من تفعيل هذه السياسة الوقائية فإن الاتفاقية أوجبت على كل دولة طرف القيام بإبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة باسم وعنوان السلطة أو السلطات التي يمكن أن تساعد الدول الأطراف على وضع وتنفيذ تدابير محددة لمنع ومكافحة الفساد(٢).

د) اتخاذ الإجراءات المناسبة في مجال القطاع العام لاختيار وتدريب الأفراد

---

(١) وهو ما يستخلص من المادة (٥) من الاتفاقية.

(٢) وهو ما تنص عليه المادة (٦) من الاتفاقية.

لتولي المناصب العمومية التي تعتبر بصفة خاصة عرضة للفساد وضمان تناوبهم على المناصب عند الاقتضـــــــاء، ووضع جداول أجور منصفة مع مراعاة مستوى النمو الاقتصادي للدولة الطرف المعنية(١).

هـ) وضع مدونات سلوك للموظفين العموميين، بهدف تعزيز النزاهة والأمانة والمسؤولية وضمان الأداء الصحيح والمشرف للوظائف العمومية، وفي هذا الإطار فقد دعت الاتفاقية الدول الأطراف إلى أن تأخذ في الاعتبار المبادرات ذات الصلة التي اتخذتها المنظمات الإقليمية والأقاليمية والمتعددة الأطراف، ومنها المدونة الدولية لقواعد سلوك الموظفين العموميين المرفقة بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة ٥١/٥٩ المؤرخ ١٢ ديسمبر ١٩٩٦(٢).

و) وضع النظم واتخاذ التدابير التي تلزم الموظفين العموميين بالإفصاح للسلطات المعنية عما لهم من أنشطة خارجية، وعمل وظيفي، واستثمارات، وموجودات، وهبات، أو منافع أخرى قد تؤدي إلى تضارب في المصالح مع مهامهم كموظفين عموميين(٣).

ز) تنظيم المشتريات العمومية وإدارة الأموال العامة على نحو يقوم على الشفافية والتنافس والمعايير الموضوعية في اتخاذ القرارات، وذلك في مجال إجراء المناقصات وعقود الشراء وإقامة نظام فعال لمراجعة النظم الداخلية بما في ذلك إنشاء نظام فعال للطعن في القرارات الإدارية ضماناً لوجود سبل قانونية للتظلم تؤدي إلى الإنصاف في حالة عدم اتباع القواعد أو الإجراءات المقررة في هذا الشأن(٤).

---

(١) وهو ما تنص عليه الفقرتان الفرعيتان (ب) و(ج) من الفقرة ١ مــن المــادة ٦ مــن الاتفاقية.

(٢) وقد أفصحت عن هذه المدونة وما اشتملت عليه المادة ٨ من الاتفاقية.

(٣) وهو ما تنص عليه الفقرة ٥ من المادة ٨ من الاتفاقية.

(٤) وقد وردت هذه التدابير وغيرها في إطار تنظيم المشتريات وإدارة الأموال العموميــة ضمن المادة ٩ من الاتفاقية.

ح) الاهتمام بالمكافحة الوقائية لجرائم الفساد في القطاع الخاص، وذلك من خلال تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون، وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة، والعمل على وضع معايير وإجراءات وضوابط سلوكية تستهدف صون نزاهة هذا القطاع بما يضمن قيام المنشآت التجارية وجميع المهن ذات الصلة بأنشطتها على وجه صحيح ومشرف(١).

ط) إنشاء نظام داخلي للرقابة والإشراف على البنوك والمؤسسات المالية غير المصرفية، بما في ذلك الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية التي تقدم خدماتها في مجال نقل وتحويل الأموال أو كل ما له قيمة، ويدخل ذلك ضمن إطار تدابير منع ومكافحة غسل الأموال(٢).

ي) من أهم ما تضمنته الاتفاقية في مجال السياسات الوقائية لمكافحة الفساد حظر اقتطاع النفقات المخصصة للرشاوى من الوعاء الضريبي، لأن الرشوة هي أحد الأفعال المجرمة وفقاً للمادتين ١٥ و١٦ من الاتفاقية، وكذلك حظر خصم سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد من الوعاء الضريبي، ويعتبر ذلك الحكم الهام من جانب الاتفاقية تصحيحاً لممارسة سابقة، إذ كانت تسمح تشريعات ونظم بعض الدول باقتطاع مثل هذه الرشاوي من الوعاء الضريبي للشركة تحت مسمى العمولات أو المكافآت أو النفقات، وكان ذلك يبدو على وجه الخصوص في إطار نشاط الشركات والكيانات العابرة للحدود الإقليمية.

المطلب الثاني

المنهج التشريعي لمكافحة الفساد في الاتفاقية

اتبعت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد منهجاً موسعاً في التشريع، ففي ضوء أغراض وأهداف الاتفاقية، حدد المشرع الجرائم المتصور أن يبرز الفساد من خلالها.

---

(١) وقد وردت هذه التدابير وغيرها في المادة ١٣ من الاتفاقية.

(٢) وقد أفصحت عن هذه التدابير على نحو تفصيلي ودقيق المادة ١٤ من الاتفاقية.

وبناءً على ما انتهجته الاتفاقية فقد تعددت بها أصناف الجرائم، والحقوق موضوع الحماية القانونية، فيتضمن الفصل الثالث منها في المادة ١٥ وما بعدها تحت عنوان "التجريم وإنفاذ القانون" الجرائم الآتية: الرشوة في القطاعين العام والخاص، واختلاس الأموال العامة، واختلاس الممتلكات في القطاع الخاص، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، وغسل العائدات الإجرامية، والإخفاء، وإعاقة سير العدالة. وتستوعب الجرائم السابقة صور المساهمة والشروع، وفيما يلي نعرض بالتفصيل لبعض هذه الصور الإجرامية:

أولاً: الرشوة[(١)]:

من شأن الرشوة في القطاع الحكومي أو الرسمي، وما يتصل بها من جرائم، الانتقاص من مقومات الدولة الاقتصادية، وإفقاد ثقة الناس في مؤسساتها ومرافقها وموظفيها، لذلك فقد نصت المادة الخامسة عشرة من الاتفاقية على تجريم الرشوة في القطاع الحكومي، والتي ترتكب من قبل الموظف العمومي الداخلي (أي العامل بمؤسسات الدولة أو مرافقها)، كما لم تغفل الاتفاقية أن جريمة الرشوة في ظل انصهار العلاقات الدولية والاقتصادية والمالية والتجارية وتداخلها، تكون محتملة إزاء أو من قبل موظف أجنبي أو موظف دولي يساهم أو تساهم الدولة أو الجهة التي يتبعها في الإدارة أو الإشراف على المصالح المدفوع أو المعروض لأجلها الرشوة، ولهذا لم يفت الاتفاقية أيضاً النص في مادتها السادسة عشرة على تجريم رشوة الموظفين العموميين الأجانب وموظفي المؤسسات الدولية العمومية. وفيما يلي نعرض

(١) عقدت ندوة خاصة بالفساد والإدارة الكفء في مارس ١٩٩٥م، بمعرفة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة UNODC ، والذي أقرت توصياته فيما يتعلق بالرشوة في المعاملات الدولية وفي مايو ١٩٩٦ أصدرت توصياتها بخصوص الاقتطاع الضريبي للرشوة بالنسبة للموظفين الأجانب ومن جانبها أقرت منظمة الولايات المتحدة الأمريكية الاتفاقيات الأمريكية في مواجهة الرشوة في ٢٩ مارس ١٩٩٦م .

بمزيد من التفصيل لتجريم الرشوة في هاتين المادتين:

١- رشوة الموظف العام الوطني :

تتضمن المادة ١٥ من اتفاقية مكافحة الفساد صورتين للرشوة: الأولى هي الرشوة التي يجرم فيها فعل كل من وعد موظف عمومي، أو عرض عليه، أو منحه مزية غير مستحقة، سواء تم ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر، وسواء كان ذلك لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية. أما الصورة الثانية فهي الرشوة التي يجرم فيها سلوك الموظف نفسه حين يطلب أو يقبل، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة سواء كان ذلك لصالحه أم لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية[١].

ولا يكاد يختلف النموذج القانوني لرشوة الموظف العام الوطني مثلما هو منصوص عليه في المادة ١٥ من الاتفاقية عن النموذج القانوني للرشوة في التشريعات الوطنية، فالجريمة تتألف من ركنين مادي ومعنوي، يسبقهما ما يمكن تسميته بالركن أو الشرط المفترض وهو صفة الموظف العام.

٢- رشوة الموظف العام الأجنبي أو الموظف الدولي :

تختلف جريمة رشوة الموظف العام الأجنبي أو الدولي المنصوص

---

(١) وفقاً لنص المادة ١٥ من الاتفاقية، تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم الأفعال التالية، عندما ترتكب عمداً :

(أ) وعد موظف عمومي بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه أو منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

(ب) التماس موظف عمومي أو قبوله، بشكل مباشر أو غير مباشر، مزية غير مستحقة، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح الشخص أو كيان آخر لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

عليها في المادة ١٦ من الاتفاقية عن النموذج القانوني لجريمة رشوة الموظف العام الوطني المنصوص عليها في المادة ١٥ في عنصرين هما صفة الفاعل في هذه الجريمة، ومقابل الرشوة، أما فيما عدا هذين العنصرين فإننا بصدد نفس جريمة الرشوة في كامل ركنيها المادي والمعنوي، ونتناول فيما يلي هذين العنصرين بالشرح والتحليل:

(أ) العنصر الأول : صفة الفاعل في الجريمة :

تصدت الفقرة (ب) من المادة الثانية من الاتفاقية لتعريف الموظف العام الأجنبي، فنصت على أنه يقصد بتعبير موظف عمومي أجنبي "أي شخص يشغل منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً لدى بلد أجنبي، سواء كان معيناً أم منتخباً، وأي شخص يمارس وظيفة عمومية لصالح بلد أجنبي، بما في ذلك لصالح جهاز عمومي أو منشأة عمومية". ويبدو أن المعيار المميز لصفة الموظف العام الدولي أن يعمل لدى دولة أجنبية سواء من خلال شغله لوظيفة عمومية لصالح هذه الدولة، أو من خلال تقلده منصباً تشريعياً أو تنفيذياً أو إدارياً أو قضائياً، وبصرف النظر عما إذا كان معيناً أم منتخباً. أما صفة الموظف الدولي فتستخلص مما نصت عليه الفقرة (ج) من المادة الثانية من الاتفاقية بقولها "يقصد بتعبير" موظف مؤسسة دولية عمومية"، كل مستخدم مدني دولي أو أي شخص تأذن له مؤسسة من هذا القبيل بأن يتصرف نيابة عنها، وبالتالي فكل العاملين في المنظمات والهيئات والكيانات الدولية هم من قبيل الموظفين الدوليين".

ويتضح من هذا النص توسع الفقرة (ج) في استخلاص صفة الموظف الدولي فلم تقصر هذه الصفة على من يعمل بموجب عقد أو نظام دولي للتشغيل في مؤسسة دولية، بل جعلتها شاملة أيضاً لأي شخص آخر تأذن له إحدى المؤسسات الدولية بأن يتصرف نيابة عنها حتى ولو لم يكن مرتبطاً معها بموجب عقد أو نظام دولي للتشغيل.

ويرى البعض(١) أن التوسع في مفهوم الموظف الدولي يهدف إلى إخضاع هؤلاء إلى الأحكام التي اشتملت عليها اتفاقية مكافحة الفساد بما في ذلك إمكان مساءلتهم عما يرتكبونه من جرائم الرشوة؛ إنما يعكس التطور الحاصل في العصر الحديث من تشابك وتداخل العلاقات والأنشطة بين المؤسسات الدولية والدول من ناحية وبين الكيانات الاقتصادية الدولية وغيرها من الكيانات الأخرى والمجتمعات من ناحية أخرى. ثم إن ظاهرة العولمة قد خلفت ومازالت تخلف كل يوم صوراً شتى من التعاون الاقتصادي في مجالات التنمية، والذي يجب حمايته من صور الاتجار به واستغلاله، تماماً كما يحدث في مؤسسات وإدارات وكيانات الدولة الواحدة على صعيد القانون الداخلي.

(ب) العنصر الثاني : مقابل الرشوة :

تختلف رشوة الموظف العام الأجنبي أو الدولي (م ١٦ من الاتفاقية) عن رشوة الموظف العام الوطني (م ١٥ من الاتفاقية) في مقابل الاتجار بالعمل الوظيفي أو استغلاله من أجل الحصول على منفعة تجارية أو اي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصرف الأعمال التجارية الدولية.

فعبارة "الحصول على منفعة تجارية ... أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصرف الأعمال التجارية الدولية"، الواردة في المادة (١٦)، ذات مفهوم واسع يغطي كل ما يتصور أن يثور من فروض وصور للانتفاع أو الاحتفاظ بالمنفعة فيما يتعلق بتصرف الأعمال والأنشطة التجارية الدولية. وتكمن دقة العبارة في أنها تسمح باستيعاب مختلف صور المزايا المستترة، والمنافع التي تبدو بريئة في ظاهرها، لكنها في الحقيقة تكون نتيجة للاتجار بالوظيفة أو استغلالها. أما عبارة "أي مزية غير مستحقة أخرى" الواردة في نفس المادة؛

---

(١) د. عبدالمجيد محمود عبدالمجيد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريع، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ص١٢٣.

فهي ذات العبارة التي وردت في رشوة الموظف العام الوطني، وهي أيضاً تغطي كل صور المقابل العيني والنقدي الذي يحصل عليه الموظف العمومي الأجنبي أو الدولي لقاء القيام أو الامتناع عن القيام بعمل من أعمال وظيفته(١).

٣- اختلاس الأموال العمومية :

وهي إحدى أهم جرائم الفساد بالنظر للآثار السلبية الناجمة عنها، إذ تمثل إهداراً لأموال وممتلكات الدولة التي تعد ملكاً للمجتمع، كما تكمن خطورتها في أنها تشكل ضرباً من ضروب خيانة الموظف للأمانة المودعة لديه من حيث توليه الوظيفة، وضرورة الحفاظ على الأموال والممتلكات التي يضع يده عليها بحكم هذه الوظيفة.

وتنص المادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أن "تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي عمداً لصالحه هو أو لصالح شخص أو كيان آخر، باختلاس أو بتبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو

---

(١) تنص المادة ١٦ من الاتفاقية على أن :

١- تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم القيام عمداً بوعد موظف عمومي أجنبي أو موظف مؤسسة دولية عمومية بمزية غير مستحقة أو عرضها عليه او منحه إياها، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية من أجل الحصول على منفعة تجارية أو أي مزية غير مستحقة أخرى أو الاحتفاظ بها فيما يتعلق بتصريف الأعمال التجارية الدولية.

٢- تنظر كل دولة طرف في اعتماد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم قيام موظف عمومي أجنبي أو موظف في مؤسسة دولية عمومية عمداً بشكل مباشر أو غير مباشر، بالتماس أو قبول مزية غير مستحقة سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص أو كيان آخر، لكي يقوم ذلك الموظف بفعل ما أو يمتنع عن القيام بفعل ما لدى أداء واجباته الرسمية.

خصوصية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه، أو تسريبها بشكل آخر"(١).

ويلاحظ أن النموذج القانوني لجريمة اختلاس الأموال العمومية الوارد في المادة ١٧ من الاتفاقية يقتصر على الموظف العمومي في مفهومه الضيق، أي الموظف العمومي الوطني الذي تصدت لتعريفه الفقرة (أ) من المادة الثانية من الاتفاقية، وبالتالي لا يشتمل على الموظف العمومي الأجنبي أو الدولي السابق تعريفهما في الفقرتين (ب)، (ج) من نفس المادة الثانية. ومن هنا يتضح أن الاتفاقية قد توسعت في نطاق جريمة الرشوة بالمقارنة مع جريمة اختلاس الأموال العمومية، فالجريمة الأولى يرتكبها كل موظف عام سواء كان وطنياً أم أجنبياً أم موظفاً دولياً في مؤسسة دولية، أما جريمة الاختلاس فلا تقع إلا ممن توافرت فيه فقط صفة الموظف العام الوطني.

ويلاحظ أن المادة ١٧ من الاتفاقية قد نصت على أنه يستوي أن يكون فعل الاختلاس لصالح الموظف أو لصالح شخص أو كيان آخر، ويعني ذلك أنه ليس بالضرورة أن يثري الموظف من جريمة الاختلاس إثراء شخصياً، بل يتوافر النموذج القانوني لجريمة الاختلاس حال كون كل ما قام به الموظف لصالح الغير سواء كان هذا الغير شخصاً طبيعياً أم معنوياً.

أما محل الاختلاس فقد قصرت الاتفاقية موضوعه، أي المال الواقع عليه العدوان، في ذلك المال الموجود في عهدة الموظف، شريطة أن تكون

---

(١) ثمة اختلاف بين النص العربي والنص الفرنسي للمادة ١٧ من الاتفاقية، فعبارة "أو تسريبها بشكل آخر" الواردة في النص العربي لا وجود لها في النص الفرنسي، ويبدو أنها ترجمة غير دقيقة لعبارة أخرى وردت في المادة ١٧ من الاتفاقية في ضوء التطابق الصحيح مع النص الفرنسي ... باختلاس أو تبديد أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو خصوصية أو أي استعمال آخر غير مشروع".

هذه الأموال أو الممتلكات أو الأشياء قد سلمت إلى الموظف بسبب وظيفته[١]، غير أنها فرقت بعض الشيء بين اختلاس الموظف العمومي والموظف في القطاع الخاص، ويتضح ذلك من المقارنة بين نص المادة السابعة عشر التي نصت على هذه الجريمة في حق الموظف العمومي، والمادة الثانية والعشرين التي تصدت لها في القطاع الخاص، إذ نجد أن الاتفاقية في مكافحتها لجريمة الاختلاس في القطاع الحكومي اهتمت بتحديد وتوصيف الأفعال المادية متبعة في ذلك المنهج التشريعي التوسعي الذي تبنته ليحقق في النهاية هدفها الذي ترنو إليه، فوصفت الفعل المادي الواقع على المال العام على عدة أوجه: فهو إما اختلاسه، أو تبديده، أو تسريبه بشكل آخر.

فالاختلاس : يعني أنا المال المعتدي عليه موجود في عهدة الجاني.

أما التبديد والتسريب: فيدخل في حكمها جرائم الاستيلاء على مال مملوك لجهة عمل الجاني ولكنه ليس في عهدته، ويندرج أيضاً تحتهما جرائم تسهيل استيلاء الغير على ذلك المال، والإضرار به عن عمد أو إهمال.

جانب هام من الجوانب التشريعية الجوهرية التي أغفلتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد :

لقد أغفلت الاتفاقية كل ما يتعلق بجرائم الحاسب الآلي وصور الفساد المرتبطة بها بحسبانها ذات مردود كبير على صور النشاط الاقتصادي[٢]، على الرغم من أن هذه الجرائم قد يكون لها مجال واسع في ممارسة صور الفساد في الوظيفة العامة، فكافة صور التجارة في الأوراق المالية تتم إلكترونياً

---

(١) رغم أن النص الفرنسي للمادة ١٧ من الاتفاقية يتضمن عبارة لسبب وظيفته raison de ses fonctions ، أو بسبب وظائفه فإن النص العربي للمادة يذكر عبارة بحكم وظيفته، وثمة فارق ولو بدا ضئيلاً بين العبارتين.

(٢) انظر في تفصيل ذلك د. جميل عبدالباقي الصغير، القانون الجنائي والتكنولوجيا الحديثة، الجزء الأول، جرائم الأموال الخاصة، دار النهضة العربية، ١٩٩٠، ص٥٠ وما بعدها.

عن طريق الحاسب الآلي، وتحظى التجارة الإلكترونية ecommerce بباع كبير الآن في العالم كله، فضلاً عن أن كثيراً من تعاقدات الدولة والمناقصات الكبرى في العالم المتحضر تتم من خلالها، وتجدر الإشارة إلى أن كثيراً من جرائم البنوك الكبرى بالدول – ومعظم أموالها أموال عامة – تتم من خلال الحاسب الآلي، والصور كثيرة لهذه الجرائم التي تكون مجالاً خصباً لجرائم الفساد المنصوص عليها بالاتفاقية.

المطلب الثالث

التدابير الوقائية في اتفاقية مكافحة الفساد

الفساد آفة كبرى من آفات العصر الحديث، وبخاصة عصر العولمة والنظام العالمي الجديد، وقد كان التعريف السائد للفساد أنه "الاتجار بالوظيفة العامة" أي "إساءة استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب فردية". ولكن الفساد بمختلف أشكاله (الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ ....) أخذ مدلولاً آخر في الربع الأخير من القرن الماضي، وصار معناه فساد الضمائر، وضعف الخلق، وضياع القيم، وغياب النزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون(١). لقد نزل الفساد إلى الشارع، وصعد إلى المراتب العليا، واخترق المؤسسات الحكومية، وسخر السياسات العامة لخدمة المصالح الشخصية، وقاد إلى انحياز القرارات

---

(١) أثبتت الدراسة الاستقصائية الدولية بشأن ضحايا الجريمة تعرض المواطنين في العديد من دول العالم لطلبات فعلية بالرشوة، من قبل موظفين من مختلف القطاعات. وقد قام بالدراسة السيد Edgardo Buscaglia موظف بمنع الجريمة والعدالة الجنائية، والسيد Jan Van Dijk مسئول بالنيابة بفرع الأمن البشري بمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، مع عدد من المساعدين الذين شاركوا في البحوث وجمع البيانات ومعالجتها وتحليلها. وقد شملت الدراسة عدداً كبيراً من دول العالم، تمثل التنوع الإقليمي، مصنفة حسب مستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتضم جميع الدول الأوروبية المتقدمة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، والولايات المتحدة الأمريكية، وكندا، واليابان، ودولاً أخرى في مستويات اقتصادية مختلفة في كل من أوروبا، وأمريكا، وآسيا، وإفريقيا وأستراليا.

والأحكام القضائية[1].

ولقد انعكس الفساد على الحياة الاقتصادية فأثار الكثير من المخاوف، ولاسيما بعد أن نشر البنك الدولي إحصاءاته عن عوائد الفساد[2]. علماً بأن جريمة الفساد تدخل في عداد "الإجرام المستتر" أو "الإجرام الخفي" أو "الرقم الأسود Dark Figure" ، بل هي أكثر الجرائم هروباً من الإحصاءات الجنائية بسبب الكتمان الذي يحيط بجرائم الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ.

وحينما برزت ظاهرة غسل الأموال، ومنها غسل أموال الفساد، شكلت هذه الظاهرة تهديداً حقيقياً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكان لكل ذلك خطره على أمن المجتمع، واستقراره السياسي وسلامه الاجتماعي[3].

وهذا ما أعلنته ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، حين قالت "إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية، إذ تقلقها خطورة ما يطرحه الفساد من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يقوض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر. وإذ تقلقها أيضاً الصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة، وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الاقتصادية، بما في ذلك غسل الأموال، وإذ تقلقها كذلك حالات الفساد التي تتعلق بمقادير هائلة من الموجودات، يمكن أن تمثل نسبة كبيرة من موارد الدولة، والتي تهدد

---

(١) راجع الدراسة المشار إليها في الهامش السابق والمنشورة في مجلة منتدى حول الجريمة والفساد، الأمم المتحدة، المكتب المعني بالمخدرات والجريمة UNODC ، المجلد ٣، العددان ١ و٢، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، ص٣، ٣٤، ومنها بخاصة ص٤.

(٢) د. سليمان عبدالمنعم: ظاهرة الفساد، دراسة في مدى مواءمة التشريعات العربية لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص٥-٦.

(٣) د. سليمان عبدالمنعم، ظاهرة الفساد، المرجع السابق، ص٦.

الاستقرار السياسي والتنمية المستدامة"[1]. ثم نجدها قد خصصت الفصل الثاني منها في المواد من ٥ إلى ١٤ للتدابير الوقائية لمنع ومكافحة جرائم الفساد، وذلك على النحو الآتي :

- المادة (٥) سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية.
- المادة (٦) هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية.
- المادة (٧) القطاع العام (وترسم الاتفاقية تحت هذا العنوان الصورة التي تراها ضرورية للقطاع العام ليكون وسيلة من وسائل مكافحة الفساد في إطار سياسة شاملة لتحقيق هذه المكافحة).
- المادة (٨) مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين.
- المادة (٩) المشتريات العمومية وإدارة الأموال العمومية.
- المادة (١٠) إبلاغ الناس.
- المادة (١١) التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة.
- المادة (١٢) القطاع الخاص.
- المادة (١٣) مشاركة المجتمع.
- المادة (١٤) تدابير منع غسل الأموال.

ولا نريد أن نغفل إجراءات عديدة وردت في فصول أخرى من الاتفاقية تتضمن تدابير وقائية أيضاً، نذكر منها :

- المادة (٤٨) التعاون في مجال إنفاذ القانون.
- المادة (٥٢) منع وكشف إحالة العائدات المتأتية من الجريمة.
- المادة (٥٨) وحدات التحريات المالية لجمع المعلومات عن جرائم الفساد.
- المادة (٥٩) الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف.

---

(١) راجع : كوفي عنان، الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق، في تصديره لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الصفحات الأولى من الاتفاقية.

كما جاء تحت الفصل السادس عنوان: "المساعدة التقنية وتبادل المعلومات" الذي احتوى على ثلاث مواد هي :

- المادة (٦٠) التدريب والمساعدة التقنية.
- المادة (٦١) جمع المعلومات المتعلقة بالفساد وتبادلها وتحليلها.
- المادة (٦٢) تدابير أخرى : تنفيذ الاتفاقية من خلال التنمية الاقتصادية والمساعدة التقنية.

ونتناول بالشرح والتحليل المواد السابقة فيما يلي :

أولاً : السياسات والإستراتيجيات والخطط الوقائية لمكافحة الفساد :

حددت المادة الخامسة سياسات وطرق مكافحة الفساد الوقائية بأربعة أشكال :

١- وضع سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد، وتنفيذها وترسيخها بمختلف الوسائل التي تراها كل دولة طرف، وتهدف هذه السياسات إلى:

أ) تجسيد مبادئ سيادة القانون.

ب)تعزيز مشاركة المجتمع.

ج)حسن إدارة الشئون والممتلكات العمومية.

د) إرساء قواعد النزاهة والشفافية والمساءلة.

٢- القيام بممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

٣- إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير المتعلقة بمكافحة الفساد، بغية تقرير مدى كفايتها في المرحلة الراهنة لمنع الفساد ومكافحته.

٤- توجيه اهتمام خاص إلى التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية المتخصصة بمكافحة الفساد من أجل تعزيز التدابير الوقائية لمكافحة الفساد وتطويرها، ويمكن أن يشمل هذا التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية على منع الفساد.

٥- وقد أولت الاتفاقية لهذا النوع من التعاون أهمية خاصة، انطلاقاً من أن منع الفساد ومكافحته مسألة دولية تعجز الدول منفردة عن القيام بها، وذلك بعد أن أصبح الفساد عابراً للحدود، ومرتبطاً بأنشطة الدول الاقتصادية،

وتبادل المنافع المادية بينها[١].

ثانياً : إنشاء هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية :

أثناء إعداد اللجنة المخصصة للتفاوض بشأن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للمادة السادسة من الاتفاقية[٢]، عرضت بعض الدول: مثل جنوب إفريقيا تجربتها حول إنشاء هيئة متخصصة بقضايا مكافحة الفساد، وشددت دول كثيرة أخرى على أهمية إنشاء مثل هذه الهيئة، مراعاة لطبيعة وخصوصية منع الفساد ومكافحته، ولإعطائها ما يلزم من الاستقلالية، كي تتمكن من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة، وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له.

وهذا ما تم الاتفاق عليه وصياغته في المادة السادسة، مع التأكيد على توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين في الهيئة، وتقديم ما يلزم من تأهيل وتدريب لتمكين هؤلاء الموظفين من الاضطلاع بوظائفهم.

---

(١) انظر، د. عبود السراج، التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ورقة علمية مقدمة إلى الندوة الوزارية القانونية العربية حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المنعقدة في مقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بالقاهرة في الفترة من ٢٥-٢٦ نوفمبر ٢٠٠٦ بالتنسيق مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والأمانة العامة لمجلس وزراء الداخلية العرب.

(٢) Ad Hoc Committee for the Negotiation of UN Convention against Corruption.

المبحث الثاني
منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد
ولجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد
والأنماط المستحدثة للفساد

تمهيد وتقسيم :

منذ قيام الحياة على الأرض، عرف الفساد طريقه إلى البشر، وتمكنت جذوره واستوى عوده في العديد من المجتمعات على مستوى المعمورة، خلال فترات طويلة من تاريخها، متخذاً لنفسه دروباً شتى، ومتوسلاً بأساليب متباينة، ومؤدياً إلى آثار تفاوتت نتائجها باختلاف صوره وميادينه وتباين أحجامه، حتى غدا ظاهرة تثير القلق وتبعث المخاوف وتستوجب المواجهة(١).

ولاشك أن لقيم الحياة المادية المعاصرة، المؤسسة على سلطة المال وحب الذات والأنانية دوراً في انتشار ظاهرة الفساد، الذي بات عائقاً أمام خطط التنمية ونهضة الدول الفقيرة، فالفساد يؤدي إلى الفقر والجهل والمرض ووفاة الملايين من البشر. وهو بذلك من مهددات الأمن والاستقرار السياسي والاجتماعي وتحقيق الرفاهية. والفساد كما يقول Wolfowitz هو "السبب الرئيسي وراء فشل الحكومات، إذ يشكل الفساد اليوم أحد أكبر مهددات التنمية في كثير من دول العالم؛ لأنه يضعف النظم الأساسية ويشوه الأسواق ويشجع الناس على استخدام مهاراتهم وطاقاتهم بطرق غير منتجة"(٢).

ولا تقتصر عواقب الفساد الوخيمة على الدول الفقيرة، بل تمتد بصورة

---

(١) اللواء د. محمد فتحي عيد، الإجرام المعاصر، مطبوعات أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، الرياض، ١٩٩٩م، ص١٠.

(2) Paul Wolfowitz, Ex World Bank President "Corruption is often at the very root of why governments do not work. Today one of the biggest threats to development in many countries is corruption, it weakens fundamental systems, it distoris markets and it encourages people to apply their skills and energies in non productive ways.

أكثر حدة إلى الدول الغنية، فتنخفض من معدلات تحسين مستويات المعيشة، وتساعد على تعاظم التفاوت في الدخول بفعل الإثراء غير المشروع الناتج عن السلوك الفاسد لقلة من الناس، كما يؤدي الفساد إلى زيادة نفوذ مرتكبيه، وإقصاء بعض الشرفاء عن المواقع والمناصب القيادية، وتقليص فرص المساواة والنزاهة، ويعد تعريف المنظمة الدولية للشفافية Transparency International Organization للفساد من أكثر تعريفات الفساد دقة، حيث يحدد مفهومه بإيجاز بأنه: إساءة استعمال السلطة لمن أؤتمن عليها لتحقيق مكاسب شخصية Misuse of entrusted power for private gain[١].

وتفرق المنظمة الدولية للشفافية بين نوعين من الفساد هما :

١- الفساد بالقانون According to rule corruption ، وهو ما يعرف بمدفوعات التسهيلات، التي تدفع فيها رشاوى للحصول على الأفضلية في خدمة يقدمها مستلم الرشوة وفقاً للقانون.

٢- الفساد ضد القانونِ Against to rule corruption ، وهو دفع رشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.

كما نجد أن تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد يبين مفهوم الفساد بصورة واضحة حيث عرفته بأنه: إساءة استعمال السلطة العامة للحصول على مكاسب شخصية ويضير المصلحة العامة[٢].

ومع وجود العديد من الصكوك الدولية المعنية بمنع ومحاربة الفساد وفي مقدمتها اتفاقية البلدان الأمريكية لمكافحة الفساد التي أقرت عام ١٩٩٦، واتفاقية مكافحة الفساد بين موظفي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي اعتمدها مجلس الاتحاد الأوروبي في عام ١٩٩٧، واتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية التي اعتمدتها

---

(1) www.transparency(3).org/alyout.

(2) corruption is an abuse of public power for private gain that hammers the public interest.

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في ١٩٩٧، واتفاقية القانون الجنائي بشأن الفساد والتي اعتمدتها اللجنة الوزارية لمجلس أوروبا في ١٩٩٩، والمعاهدة الأفريقية لمنع الفساد ومحاربته والتي اعتمدها رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأفريقي في عام ٢٠٠٣.

ورغم أن المعاهدة الأفريقية لمكافحة الفساد سبقت في تواجدها والتصديق عليها من عدد من الدول العربية في شمال أفريقيا اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ورغم أن نصوص المعاهدة الأفريقية أكثر وضوحاً من حيث إلزام الدول المصدقة عليها بأحكامها، إلا أن هذا الزخم في تأسيس لجان وهيئات مكافحة الفساد تواكب بشكل واضح مع إقرار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٥ .

يشمل الإطار القانوني لعمل لجان وهيئات مكافحة الفساد في الدول العربية تدابير الوقاية الحد وتدابير تجريم الفساد. وجدير بالذكر أن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سبقت التشريعات القطرية/ الوطنية في تحديد مسميات وأدوار لجان وهيئات مكافحة الفساد، حيث عرفت المادة (٦) من الاتفاقية هيئات ولجان مكافحة الفساد بأنها هيئات ولجان وقائية .

تكفل كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني وجود هيئة أو هيئات حسب الاقتضاء تتولى منع الفساد بمسائل مثل تنفيذ السياسات المشار لها في المادة (٥) من الاتفاقية والإشراف على تنفيذ تلك السياسات وتنسيقها عند الاقتضاء[١].

زيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها.

تقوم كل دولة طرف وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها ما يلزم من الاستقلالية لتمكين تلك الهيئة أو

---

(١) الإطار النظري لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتي تتضمن ثمانية فصول منها الفصل الثاني الذي يتحدث عن التدابير الوقائية "مادة ٥ إلى المادة ١٤" وتتحدث المادة (٥)* عن سياسات وممارسات مكافحة الفساد الوقائية.

الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمنأى عن أي تأثير لا مسوغ له، وينبغي توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين، وكذلك ما قد يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

أما عن الوظائف والأدوار التي تقوم بها تلك الهيئات أو اللجان وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة فيتضح ذلك من المادة (٥) من الاتفاقية.

تقوم كل دولة طرف، وفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة ومنسقة لمكافحة الفساد تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشئون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة.

تسعى كل دولة طرف إلى إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

تسعى كل دولة طرف إلى إجراء تقييم دوري للصكوك القانونية والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته.

تتعاون الدول الأطراف فيما بينها وبين المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، حسب الاقتضاء ووفقاً للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني بغية تعزيز وتطوير التدابير المشار إليها في هذه المادة، ويجوز أن يشمل ذلك التعاون المشاركة في البرامج والمشاريع الدولية الرامية إلى منع الفساد.

كما تأتي المادة (١٣) [١] مكملة للمادتين (٥) و(٦) من حيث تدابير المنع والحيلولة دون وقوع الفساد، حيث تشير المادة (١٣) من الاتفاقية إلى وجوب أن تتخذ كل دولة طرف ضمن حدود إمكاناتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي لتشجيع أفراد وجماعات لا ينتمون إلى القطاع العام، مثل

---

(١) تتحدث المادة (١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عن مشاركة المجتمع وتدعيم دور المجتمع المدني في مكافحة الفساد وأن توفر آليات تمكن المجتمع المدني من الحصول على المعلومات (إلا ما يكون سرياً بطبيعته) وهذا الالتزام غير منفذ في مصر لحين صدور قانون إتاحة المعلومات الذي ما زال في طور التداول الحكومي.

المجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ولإذكاء وعي الناس فيما يتعلق بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر، وينبغي تدعيم هذه المشاركة بتدابير مثل :

- تعزيز الشفافية في عمليات اتخاذ القرار وتشجيع إسهام الناس فيها.
- ضمان تيسير حصول الناس فعلياً على المعلومات.
- القيام بأنشطة إعلامية تسهم في عدم التسامح مع الفساد، وكذلك برامج توعية عامة تشمل المناهج المدرسية والجامعية.
- احترام وتعزيز وحماية حرية التماس المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها[١].

المواد السابق استعراضها تؤكد على الجانب الوقائي وجانب المنع، وهو الجانب الذي خصصت له الاتفاقية الفصل الثاني تحت عنوان "التدابير الوقائية" (من المادة الخامسة وحتى المادة الرابعة عشرة) وتشتمل على منع الفساد في الخدمة المدنية والقطاع العام، مدونات قواعد سلوك الموظفين العموميين، المشتريات العمومية، وإدارة الأموال العمومية، إبلاغ الناس وتمكينهم من الحصول على المعلومات عند الحاجة، التدابير المتعلقة بالجهاز القضائي وأجهزة النيابة العامة، تدابير منع ضلوع القطاع الخاص في الفساد وصون نزاهته، تعزيز مشاركة المجتمع في منع الفساد وتعزيز تدابير منع غسل الأموال.

وبناءً على ما سبق فإن لجان وهيئات مكافحة الفساد تختلف فيما بينها من حيث حجم أدوارها وامتداده إلى تدابير المنع والتجريم معاً، أو تدابير المنع فقط.

---

(١) United Nations Convention for Anti-Corruption, UNCAC.

وبناءً على ما تقدم سوف نتناول هذا المبحث من خلال المطالب الثلاثة الآتية:

المطلب الأول : دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد.

المطلب الثاني : لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية في مصر لمكافحة الفساد.

المطلب الثالث : أنماط مستحدثة للفساد.

المطلب الأول

دور منظمة الشفافية الدولية في مكافحة الفساد

تعد منظمة الشفافية الدولية(١) منظمة فريدة من نوعها أخذت على عاتقها مكافحة ظاهرة الفساد التي تعد – كما سبق القول – العائق الأكبر أمام التطور الاقتصادي والاجتماعي والديمقراطي في دول العالم بصورة عامة والثالث بصورة خاصة، وقام بيتر آيجن(٢) المدير السابق بالبنك الدولي بتأسيس

---

(١) http:www.transparency.org

(٢) عمل بيتر آيجن، الكندي الجنسية ومؤسس منظمة الشفافية العالمية والذي وقف وراء هذا التنظيم الشبكي المتسع وغير الحكومي، مديراً إقليمياً لقطاع شرق إفريقيا بالبنك الدولي لمدة ربع قرن، وأكسبته إقامته الطويلة في إفريقيا حساسية خاصة ووعياً بالتأثير الهدام للفساد، وهاله إنفاق أموال المساعدات الدولية في غير مكانها فجلها يذهب رشاوي وإكراميات متسرباً عما خصص له في الأصل، وهي برامج التنمية، ولذلك قام في البداية بمحاولة مناقشة هذا الموضوع في إطار هيئة عمله داخل البنك الدولي، وبعد فحص القواعد القانونية تبين أن البنك الدولي لا يستطيع قانوناً أن يفعل أي شيء في شأن تقليص المتسرب من الأموال في غير ما خصص له، وأصبح جلياً أن الرأي السائد في ذلك الوقت يقر بأن الفساد جزءاً من "الثقافة الإفريقية" ويجب على الدول المانحة القبول به، واستناداً إلى ذلك تم محاولة كسب النخب الحاكمة في الدول النامية ومد جسور وثيقة بينها وبين دول الغرب الصناعية، وذلك من خلال دفع مبالغ سخية لها وعدم فرض شروط تقيد حرية حركتها، ونظراً لذلك فقد تم "تحريم" أي نقاش حول عمليات الاختلاس وتشجيع الفساد داخل البنك الدولي، وتم تبرير ذلك استناداً إلى مبدأ عدم التدخل في الشئون الداخلية للدول المستقبلة للمساعدات، وعلى أثر ذلك قرر بيتر آيجن أن يستقيل من البنك الدولي في عام ١٩٩٣ وتأسيس منظمة الشفافية الدولية=

هذه المنظمة غير الحكومية، والتي أخذت على عاتقها محاربة الفساد بصفته آفة العصر الأولى، وتملك هذه المنظمة اليوم فروعاً في أكثر من ١٠٠ دولة، ولذلك فهي تُعد "لاعباً عالمياً" في مجال مكافحة الفساد.

وعقدت منظمة الشفافية الدولية مؤتمرها الأول الافتتاحي في برلين عام ١٩٩٣ بحضور أكثر من سبعين مشاركاً من كل قارات العالم، ووضعت المنظمة نصب عينها مجموعة من الأهداف من أهمها :

١- جمع وتحليل ونشر المعلومات لزيادة الوعي حيال أثر الفساد المالي والسياسي المدمر على التنمية البشرية ودورها في إشاعة الفقر وتعميق الأحقاد الاجتماعية التي تقود في النهاية إلى الإرهاب.

٢- بناء التحالفات الواسعة بين المتضررين من الفساد من جماعات المجتمع المدني وأصحاب الأعمال، والمتلقين للمعونات الدولية.

٣- إنشاء فروع وطنية تطوعية في كل دولة يتاح لأهلها ممارسة مثل تلك القدرة على التنظيم ودعم هذه الفروع لتنفيذ مهامها في محاربة الفساد.

وساعدت وسائل الإعلام العالمية منظمة الشفافية على نحو كبير في زيادة الوعي العام بمخاطر الفساد وآثاره الضارة، وكذلك في مطاردة الفساد والمفسدين، وأصبح هناك تقرير سنوي أو مؤشر يصنف دول العالم من مرتبة الأكثر فساداً إلى الأقل فساداً، ينشر عالمياً، على الموقع الإلكتروني لمنظمة

=ودفع خطاها إلى الأمام، وأخذ على عاتقه مع بعض أصدقائه وزملائه العاملين في مراكز قيادية في الاقتصاد وفي منظمات مساعدات التنمية أن يقوموا بشيء مفيد يخدم هدفهم في محاربة الفساد، واتسم عمل المجموعة المستقلة التي شكلها آيجن بصعوبات بالغة، ولكن الفكرة كانت ولدت في وقتها، وسعى المنضمون إلى أن يكون الوليد الجديد مستقلاً ليتمكنوا من محاربة الفساد وفضحه في أي مكان من العالم بمصداقية عالية، على أساس أن الفساد عملية غير أخلاقية، ويمكن بناء تحالف دولي واسع لمحاربته، في تفصيل ذلك انظر بيتر آيجن، شبكة الإرهاب، ترجمة دار قدمس للنشر والتوزيع بدمشق، ١٩٩٤، ص١٠ وما بعدها.

الشفافية الدولية، بل إن هذا الموقع يسهل للراغبين كل المعلومات المتاحة حول الفساد في دولهم بضغطة على الجهاز لا غير في أي وقت يشاءون(١).

وفي غضون أقل من ثماني عشرة سنة كان لتقرير منظمة الشفافية الدولية أثر كبير في مكافحة الفساد، إلى درجة أنه غير أو ساعد على تغيير حكومات عديدة(٢)، إضافة إلى أن بعض الدول طلبت من المنظمة مساعدتها في دراسة كيفية محاربة الفساد والتقليل منه، واليوم هناك حوالي مائة فرع للمنظمة في مئة دولة تقريباً تساند المنظمة، بعضها ناشط وفاعل يصدر التقارير والدراسات الفاضحة للتكتم وعدم الشفافية، وبعضها شكلي، وقد قامت المنظمة بتحسين عمل المؤشرات التي تعتمدها، وتوسيع نطاق المسح الميداني وتجويده، وتكشف تقاريرها حتى اليوم درجات الفساد المطلقة ولا تدخل في التفاصيل الجزئية، ولقد كشفت تقارير المنظمة عن وجود علاقة طردية بين تراجع الفساد في دولة الحق والقانون وانتشاره في الدولة الاستبدادية، كما كشفت العلاقة بين الحكم الصالح والرقابة، وبين تراجع الفساد. وهذه القاعدة ليست جديدة، ولكن تم إثباتها بشكل عملي، فقد قيل منذ زمن طويل أن "العدل أساس الملك".

---

(١) شملت قائمة منظمة الشفافية الدولية ١٦٣ دولة صنفت وفقاً لمستوى الفساد بين مسؤولي القطاع العام ورجال السياسة في تقرير عن مؤشر مفاهيم الفساد لعام ٢٠٠٩، وللإطلاع على التقرير وقائمة الدول الأكثر فساداً في العالم، وقائمة الدول الأكثر نزاهة في العالم، انظر الموقع الإلكتروني : www.ransparency.org/ger

(٢) وعلى سبيل المثال، فبعد إصدار منظمة الشفافية الدولية مؤشر الفساد لعام ١٩٩٦ الذي وضع باكستان في مرحلة متقدمة منه، واجه أعضاء المعارضة في البرلمان الباكستاني رئيسة الوزراء آنذاك بنازير بوتو بنتائج الإحصاء والأرقام، فثارت غضباً وأدت أن إدارتها هي الأكثر نزاهة في تاريخ باكستان، تلت ذلك تظاهرات في الشوارع، وبعد أيام قليلة أقالها الرئيس من منصبها، بعدما تأثر قراره بما ورد بالمؤشر، وما لبثت بنازير بوتو أن شهدت خسارة ساحقة في الانتخابات اللاحقة، ولم يعد لها حظ منذ ذلك الوقت وحتى اغتيالها في عام ١٠٠٧ بالعودة لممارسة العمل السياسي، ومثل ما حدث لباكستان حدث لعدد من الدول في وقت ما منها بنغلاديش ونيجيريا.

المطلب الثاني

لجنة الشفافية والنزاهة بوزارة الدولة للتنمية الإدارية

في اجتماع مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة رقم ٢٤ في الأول من فبراير ٢٠٠٧م، تم التأكيد على أولوية مكافحة الفساد في إطار موضوعي من خلال التوصل إلى منظومة قانونية وتنفيذية لمكافحته وسد منابعه. وقد ارتأى مجلس الوزراء أن يتم تناول موضوع مكافحة الفساد (بشكل عام) من خلال أربعة محاور تتعلق بإزالة أسباب وجود الفساد عن طريق الآتي:

- تبسيط الإجراءات والتشريعات المرتبطة بالمجالات الأكثر عرضة لانتشار الفساد.
- تحقيق الردع اللازم في قانون الوظيفة العامة.
- إطلاق حملة إعلامية شبيهة بحملة قانون الضرائب على الدخل للتعرف على أوجه الفساد.
- رصد الفساد من خلال تفعيل آليات قائمة أو إنشاء إدارة إضافية لهذا الغرض عبارة عن وحدة صغيرة أو لجنة تضم ممثلي الوزارات(١).
- إيجاد آلية للتظلم والشكاوى في وزارة الدولة للتنمية الإدارية يعمل بها موظفون متخصصون في إطار نظام فعال لخدمة المواطنين(٢).

وهناك أمران يمكن استخلاصهما من هذه المحاور :

- الإقرار بوجود تعقيدات في الإجراءات والتشريعات مما يفتح مجالاً لنفاذ العديد من الممارسات الفاسدة.
- الاعتراف بشكل غير مباشر بعدم كفاية الأدوار التي تقوم بها الجهات الرقابية المختلفة في مجال مكافحة الفساد، بعبارة أخرى عدم شمولية أدوار تلك الجهات في مجالات المنع والحد والتجريم، الأمر الذي

---

(١) Corruption Perception index, Transparency International, 2008.

(٢) لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الأول، ٢٠٠٧، http://www.ad.gov.eg

يقتضي وجود آليات أخرى معاونة.

- عدم فعالية آليات تلقي شكاوى المواطنين من جهة وعدم استفادة المواطنين مما هو متاح من آليات من جهة أخرى.

وعليه، تم إنشاء وتشكيل لجنة الشفافية والنزاهة بموجب القرار (٨٦) الصادر عن وزير الدولة للتنمية الإدارية عام ٢٠٠٧.

ويبلغ أعضاء اللجنة ١٥ عضواً، وهم لا يتلقون أجراً أو بدلات حضور اجتماعات اللجنة، وتضطلع سكرتارية اللجنة المكونة من أمين عام اللجنة وعدد من الأعضاء من داخل وزارة الدولة للتنمية الإدارية بأعمال اللجنة الفنية والتنسيقية، كما تحصل اللجنة على مواردها من وزارة الدولة للتنمية الإدارية بشكل رئيسي.

وجدير بالذكر أن قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية وصف اللجنة في المادة الأولى بأنها لجنة دائمة ودورها هو استكمال أعمال الوزارة في دراسة واقتراح آليات تعزيز الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد بوحدات الجهاز الإداري للدولة، بالتنسيق والتعاون الكامل مع الأجهزة المعنية بالدولة، ورصد ومراقبة ظواهر الفساد الإداري ومتابعة التزامات مصر الدولية في هذا الصدد.

كما وصف التقرير الأول الصادر عن اللجنة طبيعة اللجنة بأنها خطوة على طريق أعمال المادة (٦) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما تعد بمثابة دعم للجهد الوطني القائم لمحاربة الفساد "بمختلف أشكاله".

فاللجنة – إذن – في إطار قيامها بأدوارها تغطي الفصل الأول والفصل الثالث من اتفاقية الأمم لمكافحة الفساد وبالتعاون مع الجهات المعنية في الدولة.

وبالنظر بشكل أدق لاختصاصات اللجنة، والتي تم النص عليها في المادة الثالثة[١] من قرار الإنشاء نرصد ١٣ اختصاصاً أو دوراً، منها ستة

---

(١) **المادة الثالثة** : "تختص اللجنة في سبيل تنفيذ التكليفات المشار إليها بالآتي :

أدوار في مجال تقديم "المقترحات" (اقتراح إستراتيجية – اقتراح إطار مؤسسي وتشريعي – اقتراح آليات سد الثغرات – اقتراح مبادئ برنامج تطوير الخدمة المدنية – اقترا أولويات العمل لتحسين مركز مصر في المؤشرات الدولية – اقتراح برنامج لتنمية ثقافة التمسك بالحق) ودوران محددان يتمثلان في (وضع مؤشرات وطنية لقياس الفساد – وضع إطار فعال لخدمة المواطنين وتلقي شكاواهم) وأدوار تنسيقية حددتها المادة الثالثة في العمل كنقطة اتصال مع

١- اقتراح إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد وآليات تفعيلها.
٢- اقتراح الإطار المؤسسي والتشريعي لمحاربة الفساد من خلال التنسيق الكامل مع الجهات المعنية.
٣- اقتراح التشريعات والقوانين واللوائح ذات الصلة التي تؤدي إلى مزيد من الشفافية والنزاهة وتعزز مبدأي المساءلة والمحاسبة.
٤- وضع المؤشرات والمعايير القومية الخاصة لقياس الفساد والتفاعل مع الجهات للتأكد من دقة هذه المؤشرات.
٥- رصد حالات الفاسد الإداري وجهود الجهات الحكومية وأداءها في مكافحة الفساد.
٦- اقتراح آليات سد الثغرات ومصادر نفاذ الفساد في الخدمات الحكومية وإجراءاتها.
٧- اقتراح مبادئ برنامج تطوير الخدمة المدنية للارتقاء بالعاملين المدنيين بالدولة.
٨- وضع إطار لخلق نظام فعال لخدمة المواطنين لتلقي شكواهم مع توفير آلية لمتابعتها مع الجهات.
٩- اقتراح أسس تبني برنامج لتنمية ثقافة التمسك بالحق لدى المواطنين، وأنهم أداء فاعلة لرقابة أداء الخدمة.
١٠- العمل كنقطة اتصال مع المنظمات الدولية المعنية وتفعيل التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد للاستفادة من التجارب الدولية الناجحة والتأكد من أن المؤشرات التي تصدرها المؤسسات الدولية تعكس الواقع المصري وجهود مكافحة الفساد.
١١- اقتراح أولويات العمل لتحسين صورة ومركز مصر في المؤتمرات الدولية.
١٢- العمل كنقطة اتصال للتعاون مع منظمات المجتمع المدني لتأكيد الشراكة بين الحكومة والمجتمع في محاربة أوجه الفساد.
١٣- ما يصدر لها من تكليفات من رئيسها طبقاً للمتغيرات الدورية.

الجهات الدولية المعنية ومع منظمات المجتمع المدني.

وبتحليل تلك الأدوار أو الاختصاصات سابقة الذكر يتضح الآتي :

أن لجنة الشفافية والنزاهة لديها عدد محدود من الأدوار الواضحة التي تستطيع أن تقوم بها بمفردها وهي المتعلقة بوضع المؤشرات الوطنية لقياس الفساد (حجمه – مواطنه – تكلفته)، بالإضافة إلى تصميم نظام فعال لخدمة المواطنين، وهو الأمر المتعلق بوضع آلية لتلقي شكاوى المواطنين ومتابعتها والرد عليها والارتقاء بمنظومة أداء مكاتب خدمات المواطنين في الجهاز الإداري للدولة.

إن معظم أدوار اللجنة استشارية، فهي تقترح إستراتيجيات وتشريعات وقوانين وأولويات عمل، وما تقترحه غير ملزم بحكم التعريف.

وبتقييم دور لجنة الشفافية والنزاهة وفق الغرض الذي أنشئت من أجله ووفق الأدوار المنوطة بها والموارد المتاحة لها يتضح ما يلي:

أن اللجنة اضطلعت بالأدوار التنسيقية المنوطة بها سواء مع الجهات الداخلية المعنية أو الجهات الدولية[(١)].

عملت اللجنة وفقاً للفصل الثالث من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كنقطة اتصال مع العديد من الجهات الدولية في هذا الصدد (البنك الدولي – برنامج الأمم المتحدة الإنمائي – مكتب الأمم المتحدة المعني بمكافحة الجريمة والمخدرات – منظمة الشفافية الدولية) وبالتنسيق مع الأجهزة الرقابية المعنية. وفي هذا الصدد قامت اللجنة باقتراح انضمام مصر إلى اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب التي أقرتها دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، كما نسقت مع الأجهزة الرقابية المعنية من حيث إمدادها بالمعلومات الخاصة بآليات مراجعة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،

---

(١) عبدالفتاح الجبالي، هناء عبيد، دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠م.

ونسقت للمشاركة في المؤتمر الثالث للدول الأطراف في الدوحة في شهر نوفمبر ٢٠٠٩، كما نسقت مع منظمة الشفافية الدولية في مراجعة المشروع الخاص "بنظام النزاهة الوطني".

عملت كنقطة اتصال مع العديد من منظمات المجتمع المدني (جمعيات أهلية ومنظمات دفاعية ومراكز بحثية) مهتمة بقضايا الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد بهدف التعريف والتوعية بمخاطر الفساد، ومن هذه المؤسسات مركز الدعم والتأهيل المؤسسي، المركز المصري لدعم المؤسسات الأهلية وعدد من المراكز البحثية.

فيما يتعلق بجانب التوعية بمخاطر الفساد، فلا تتوافر لدى اللجنة الإمكانات المالية للقيام بحملة إعلانية على غرار حملة ضريبة الدخل، وهي في هذا الصدد اكتفت بما تصدره من تقارير وما تنظمه من فعاليات للتوعية بمخاطر الفساد سواء في إطار احتفالها السنوي باليوم العالمي لمكافحة الفساد أو من خلال الفعاليات التي نظمتها (تعزيز وصول المواطنين للعدالة – سياسات مكافحة الفساد بالتركيز على موضوعات حماية الشهود والمبلغين ودراسة مقترح وضع قانون جديد للوظيفة العمومية وإنشاء نظام المفوض العام للتعامل مع شكاوى المواطنين)، فضلاً عن الدراسة الصادرة عن اللجنة حول الأطر الثقافية الحاكمة لاختيارات المصريين تجاه قيم الشفافية والنزاهة ومحاربة الفساد.

إن اللجنة قامت بالفعل باقتراح عدد من الآليات لتطوير نظام الخدمة المدنية (مقترح مشروع قانون جديد للوظيفة العمومية، وهو القانون الذي لم يحظ بترحيب من قطاعات كبيرة من المجتمع المصري). وفي هذا الإطار أيضاً انتهت اللجنة من مشروع مدونة سلوك موظفي الخدمة المدنية، كما اقترحت اللجنة نظام وآلية "المفوض العام" كوسيلة لتلقي شكاوى المواطنين ومتابعتها مع الجهاز الإداري للدولة، كما قامت اللجنة باقتراح مراجعة

واستكمال الإطار التشريعي لحماية الشهود والمبلغين في قضايا الفساد(١).

قامت اللجنة بالفعل بتطوير آلية لتلقي شكاوى الفساد ضمن آلية موجودة بالفعل لتلقي استفسارات المواطنين حول الخدمات الحكومية (مركز الاتصال ١٩٤٦٨). وهذه الآلية هي لتلقي الشكاوى فقط وهي ليست متصلة بآليات أخرى لجهات رقابية أو غير رقابية تعمل في مجال تلقي شكاوى الفساد، كما أنها غير مزودة بآليات للمتابعة.

فيما يتعلق بدور اللجنة في وضع مؤشرات وطنية لقياس الفساد، تقوم اللجنة حالياً من خلال مركز الحوكمة بتطوير نموذج كمي يسمح ببياس أداء المؤسسات الحكومية في مجال تقديم خدمات للمواطنين من خلال مراجعة أساليب ودورات العمل بتلك الجهات وحجم الأعمال المطلوبة وطبيعة المهارات المتوافرة ومقدار الكفاءة التي تؤدي بها تلك الخدمات.

مستقبل لجان وهيئات مكافحة الفساد :

إن الإطار القانوني والمؤسسي الذي أنشئت تلك اللجان بموجبه قد يعد مؤشراً على الاهتمام المتزايد بقضايا مكافحة الفساد والرغبة في الالتزام باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فإن وجود العديد منها بوضعها الحالي من حيث غياب الموارد اللازمة لعملها وضعف الترتيبات المؤسسية بينها وبين الأجهزة الرقابية المختلفة وعدم وضوح حدود سلطاتها لن تستطيع أن تصمد ما لم يتم اتخاذ عدد من الإجراءات على المستويين السياسي والمؤسسي.

أما على المستوى السياسي فلابد أن تعكس تلك اللجان آراء ومقترحات وطموحات الفاعلية وكافة الشركاء المعنيين بمكافحة الفساد، فضلاً عن ضرورة تواجد ممثلين عن المسئولين المعنيين في الحكومة والأجهزة الرقابية. بدون هذا التطوير لن تتمكن تلك اللجان من صياغة إستراتيجيات وطنية وفعالة في مجال الحد من ومحاربة الفساد، فتشكيل لجنة لاشفافية والنزاهة الحالي

---

(١) انظر التقريرين الأول والثاني على موقع وزارة الدولة للتنمية الإدارية www.ad.gov.eg

غير كاف للمهام التي تضطلع بها، ومن ثم فهي في حاجة إلى توسيع عضويتها لتشمل ممثلي الوزارات المختلفة وأصحاب الرأي والمثقفين، فضلاً عن ممثلين من كل الجهات الرقابية، بعبارة أخرى لابد أن تكون اللجنة وطنية.

أما على المستوى المؤسسي، فلابد من استحداث آليات مؤسسية ومميكنة لربط أعمال وأنشطة تلك اللجان والهيئات بأعمال وأنشطة الأجهزة الرقابية المختلفة، خاصة فيما يتعلق بتلقي شكاوى المواطنين(١).

الخلاصة :

إن قرارات رئاسة مجلس الوزراء التي أسفرت عن إنشاء تلك اللجنة لم تنعكس على أدوارها بعد، حيث مازال عمل اللجنة قاصراً على التنسيق والتوعية ولا توجد مساندة إعلامية أو سياسية كافية لمقترحات اللجنة التي تقدمت بها والتي تحقق الأولويات التي وضعها مجلس الوزراء في مجال الحد من ومحاصرة الفساد بشكل عام والفساد الإداري بشكل اص.

إن اللجنة الحالية – وإن كانت لجنة اقتراح سياسات وبرامج عمل – يجب أن تتمتع بدرجة أكبر من الاستقلالية على وزن صنع القرارات السياسية(٢).

المطلب الثالث

أنماط مستحدثة للفساد

تمهيد وتقسيم :

تتسع مجالات الفساد وتتنوع يوماً بعد يوم مع التطور الكبير الذي تشهده المجتمعات المعاصرة في نمط حياتها وأساليب عملها، التي غدت ترتكز بشكل كبير على التقنيات العالية للمعلومات والاتصالات والعمل من خلال

---

(١) انظر التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة على موقع وزارة التنمية الإدارية www.ad.gov.eg

(٢) د. غادة موسى: دور لجنة الشفافية والنزاهة في مكافحة الفساد، مطبوعات مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، ٢٠١٠م.

شركات متعددة الجنسيات، ومشاريع النهضة التنموية التي تتعهد بها الدول والحكومات والمنظمات الدولية، مثل بناء المدن، وتطوير شبكات المواصلات، والصحة، والتعليم، وصناعة السلاح، وتملك التكنولوجيا، وغير ذلك من الخطط التي ترصد لها الأموال وتجلب لها القروض والمساعدات الدولية، التي تنساب عبر قنوات معقدة حول العالم، فاتحة أبواباً واسعة أمام الطامعين ليفسدوا فيها على حساب اكتمال تلك المشروعات(١). ومن هنا تظهر الأنماط المستحدثة من الفساد بأساليب جديدة يصعب حصرها، ومن بين المجالات والأنماط المستحدثة للفساد نذكر:

أولاً : الفساد في مجال الخدمات الصحية:

يمس الفساد في مجال الخدمات الصحية حياة الإنسان مباشرة ويعوق سعادته ورفاهيته، ولا يقتصر مساس الفساد بحياة الإنسان على حرمانه من سهولة الحصول على الرعاية الصحية ووفرة المستشفيات المؤهلة، فحسب، بل يمتد إلى عمليات التزوير والغش في الأدوية، والاتجار بالأعضاء البشرية، والأجهزة والمعدات الطبية التي تقود إلى موت الأبرياء.

وينفق العالم سنوياً أكثر من ثلاثة تريليونات من الدولارات على الخدمات الصحية، يتم تمويلها من قبل المساعدات الإنسانية والضرائب المحلية، وتشكل التدفقات الكبرى لهذه الأموال هدفاً مغرياً وعنصراً جاذباً لسوء الاستخدام والغش والتلاعب(٢).

---

(١) Leslie Holmes, Rotten States: Corruption, Post Communism and Neoliberalism, London, Sage, 2006, p. 88.

(٢) إن التنوع في النظم الصحية المتبعة على نطاق العالم، والتعقيدات المنظورة في التمييز بين أساليب الفساد، وعدم الكفاية والأخطاء البسيطة كلها أمور تجعل من الصعب تحديد الخسائر الإجمالية للفساد في هذا القطاع، ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً – وهي الدولة التي تنفق على الرعاية الصحية ١٥,٣% من إجمالي دخلها القومي – برنامجان للرعاية الصحية العامة على مستوى الولايات المتحدة، وهما "ميديكير Medical care" و "ميديك أيد Medical Aid" ويقدر البرنامجان=

والفساد في مجال الخدمات الصحية يشمل تقديم الرشاوى للقائمين على تنظيم العمل الصحي والمهنيين الطبيين المختصين، والتلاعب في المعلومات حول التجارب الدوائية، وتحويل الأدوية والإمدادات، وكذلك التلاعب في فواتير شركات التأمين والمشتريات.

وهناك عوامل عديدة تجعل من جميع النظم الصحية سواء كانت ممولة من القطاع العام أو الخاص، في الدول الغنية والفقيرة عرضه للفسادن ومنها :

١- انعدامن المعلومات الدقيقة حول الأمراض والأدوية والمعدات الطبية لدى المؤسسات الصحية والمهنيين بالقطاع الصحي.

٢- عدم توفر الدراسات المعنية بالتنبؤات المستقبلية عن أنواع الأمراض وأعداد المرضى وماهية العلاج الفعال المناسب لها، مما يجعل من الصعب إدارة الموارد وعمليات الاختيار والمراقبة والقياس وأداء الخدمات المتعلقة بالرعاية الصحية وتصميم خطط التأمين الصحي.

٣- التعقيد في النظم الصحية بسبب العدد الكبير من الأطراف المنخرطين والمشاركين فيها، إضافة إلى العلاقات المبهمة وغير الواضحة القائمة بين الموردين الطبيين، ومزودي الرعاية الصحية وصانعي السياسات، والتي تقف أحياناً خلفها جهات منظمة أو حلقة من الموظفين الذين يسهمون في عمليات تحريف وتشويه سياسات الصحة العامة، مما يضاعف الصعوبات والمشاكل في عملية استنباط المعلومات وتحليلها لاكتشاف الفساد ومنعه(١).

أشكال الفساد في مجال الخدمات الصحية: تشمل صور الفساد في هذا المجال

=أن ما نسبته ٥-١٠% من ميزانيتهما تضيع في عملية زيادة أعبـــاء الـــدفع المـــالي. لمزيد من التفصيل انظر :

Transparency International, Annual Report on Corruption around the World, 2008.

(١) Daniel Jordan Smith, A Culture of Corruption Everyday Deception and Popular Discontent in Nigeria London, Random Books 2006.

ما يلي :

١- الاختلاس والسرقة من ميزانية الصحة أو العائد من رسوم المستفيدين.

٢- الفساد في المشتريات، والفشل في تعزيز وتشجيع المعايير التعاقدية بالنسبة للجودة بسبب الانخراط في الرشاوي، والتلاعب في المشتريات، بالإضافة إلى الصرف المالي غير المدروس على المستشفيات وعمليات البناء والإنشاء وشراء التقنيات باهظة الثمن.

٣- الفساد في أنظمة الدفع التي تتضمن الممارسات الفاسدة، والتي من بينها التنازل عن الرسوم، وتزوير المستندات ووثائق التأمين لمرضى معينين، واستخدام ميزانيات المستشفى لصالح أفراد معينين، وتقديم الفواتير الخاصة بشركات التأمين بطريقة غير قانونية، والتزوير في سجلات وقيود الفواتير، ودفاتر الإيصالات أو سجلات الانتفاع والاستغلال، أو ابتداع مرضى وهميين غير موجودين.

٤- الفساد في سلسلة الإمدادات الطبية، وذلك بتحويل المنتجات أو سرقتها عند التوزيع.

٥- الفساد في تقديم الخدمة الصحية، ويتخذ عدة أشكال من بينها الابتزاز المادي مقابل الحصول على الخدمات التي يفترض تقديمها مجاناً، أو مقابل الحصول على امتيازات خاصة أو علاج معين، وكذلك الابتزاز أو قبول الرشاوى للتأثيرعلى توظيف القرارات(١).

ثانياً : الفساد في مجال التعليم :

أشارت التقارير الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية(٢)، ومكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة إلى اكتشاف بؤر للفساد المقترن بالجريمة المنظمة، التي توفر له الخبرة الإجرامية والمعلومات الاقتصادية، وتكشف له

---

(١) Alberto Vannucci, Ibid, p. 26.

(٢) في تفصنيل ذلك انظر :
http://www.transparency.org,htt://www.unodc.org.

نقاط الضعف في حركة الأموال، وذلك في مجال التنمية الاتماعية، والاقتصادية، ورفاهية الإنسان في كافة المجتمعات. ولاشك أن مجال التعليم من أكثر المجالات التي تسخر لها الأموال العامة باعتباره من أهم مجالات الاستثمار، ومن أكثرها تفرعاً تنوعاً، مما يجعل منم الصعب التحكم والرقابة على منصرفاته، ويأخذ الفساد في مجال التعليم أشكالاً وصوراً عديدة، ابتداءً من الرشاوى التي تدفع للحصول على مقاعد في المدارس والجامعات الحكومية، ومروراً بالتلاعب في جودة الأدوات المدرسية، ومنح الدرجات العلمية، فيما يطلق عليه جريمة سرقة المستقبلٍ Stealing the Future ، فالفساد هنا تتضاعف خسائره المالية، والاجتماعية، والنفسية، حيث تتسرب الأموال العامة المرصودة للتعليم إلى المفسدين، وفي الوقت نفسه تقوم المؤسسات التعليمية بتغذية المجتمع بمخرجات تعليمية متدنية تكون وبالاً على المجتمع.

وفي دراسة أجريت عام ٢٠٠٥ على ١٠ دول[١]، هي الأرجنتين، والبوسنة والهرسك، والبرازيل، وجورجيا، والمكسيك، ونيبال، ونيكاراغوا، والنيجر، وسيراليون، وزامبيا، اتضح أن هناك ممارسات فساد منظم في نفقات المدارس والجامعات امتدت لأكثر من عقدين من الزمان، وأفقدت الآلاف من أبناء تلك الدول فرص التعليم، كما قللت تلك الممارسات من جودة مخرجات التعليم، مما انعكس سلباً على خطط التنمية، وأكدت الدراسة – على سبيل المثال – أن المكسيكيين يدفعون رشاوى سنوية تقدر بثلاثين مليون دولار للحصول على مقاعد لأبنائهم في المدارس الحكومية المجانية، وفي البرازيل تفقد بعض المحافظات ٥٥% من الأموال المرصوة كرواتب للمعلمين بسبب الفساد، وفي نيكاراغوا تكلف الصيانة السنوية الوهمية للمدارس وزارة التعليم

---

(١) Transparency International, Annual Report, 2006.

مليون دولار في العام(١).

ثالثاً : الفساد في مجال البيئة :

تمثل أخطار البيئة إحدى المعضلات التي تواجه الإنسان المعاصر، لأن سلامة البيئة جزء من معادلة التنمية بمفهومها الشامل الذي يعني البناء والإعمار وتطوير الصناعة ووسائل الإنتاج، وتوفير أسباب رفاهية الإنسان من صحة وتعليم وغذاء ووسائل النقل والطرق والإنفاق. ولكل ذلك في المقابل اخطار تهدد سلامة البيئة وأمنها بما تفرزه من نفايات سامة وجفاف وتصحر، وهنا تظهر أنماط من الفساد في مجال البيئة، وفي مقدمة تلك الأنماط تأتي ظاهرة التجارة في النفايات النووية، التي أصبحت تجارة رائجة وسط عصابات الجريمة المنظمة وبعض الحكومات الفاسدة التي تحصل على مبالغ طائلة مقابل استلام ودفن النفايات في أراضيها أو السماح بالمرور أو الانتظار في مياهها الإقليمية(٢).

رابعاً : الفساد في مجال النفط :

أصبح النفط كمحور للاقتصاد العالمي ميداناً مفتوحاً للفساد وممارسات الجريمة المنظمة. ورغم الضوابط والاتفاقيات التي تعمل بموجبها الدول المنتجة، نجد هنالك أصابع خفية تتلاعب بهذه السلعة الإستراتيجية، وتتكسب من وراء ذلك أضعاف عائدات الدول المنتجة لنفط. ويتصف الفساد في مجال النفط بأنه يعد من الجرائم العابرة للحدود، وتزيد فيه فرص استغلال أعالي البحار وأجهزة الاتصالات المتقدمة، ويكثر فيه افتعال الأزمات والمضاربات الوهمية التي تضاعف الأرباح(٣).

---

(1) Williams B. Elgar (ed) Explaining Corruption: Elgar References Collection, U.K 2006 pp. 112-151.

(2) Van Duyne Petrus (et al.,) Threats of Organized Crime, Corruption and Terrourism; Critical European Perspective, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004.

(٣) د. عبدالمجيد محمود عبدالمجيد، المواجهة الجنائية للفساد في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريع المصري، رسالة دكتوراه، حقوق عين شمس، ٢٠١٠، ص٣٠.

خامساً : الاتجار في البشر :

تعتبر جريمة الاتجار في البشر ظاهرة قديمة في تاريخ الإنسان، إلا أن هذه الجريمة في عصرنا الحاضر يمكن إدراجها ضمن الجرائم المستحدثة، وربطها بالفساد والجريمة المنظمة، وذلك لأن التطور التقني والظروف الاقتصادية المتردية في بعض الدول وتوفر فرص العمل في دول أخرى فتح مجالات متنوعة للاتجار في البشر، ومنها تجنيد الأشخاص، أو نقلهم، أو إيواؤهم بالقوة واستغلالهم جنسياً، أو السخرة والاسترقاق والممارسات الشبيهة بالاستعباد، أو التبني، أو نزع الأعضاء، وغيرها من صور استغلال حالة الضعف لدى بعض الفئات.

وقد تفشت ظاهرة الاتجار بالبشر والأعضاء البشرية بصورة واضحة خلال العقد المنصرم إذ يتراوح عدد الأشخاص الذين يتم نقلهم والاتجار فيهم ما بين ٨٠٠ ألف مليون سنوياً ومعظمهم من النساء والأطفال، علاوة على الهجرة غير المشروعة، وتسلل العمالة من الدول الفقيرة إلى الدول الغنية[١]. وتؤكد تقارير الأمم المتحدة الرسمية إلى سيطرة عصابات الجريمة المنظمة على مختلف أنماط جرائم الاتجار في البشر معتمدة على فساد أجهزة تنفيذ القانون في بعض الدول ومناطق العبور، خاصة الشرطة، وسلطات الجمارك، وأمن الحدود، والسلطات الصحية ومرافقها. وهو الأمر الذي دعى الدول الأطراف في مؤتمر الأمم المتحدة الثاني عشر.

سادساً : الفساد في مجال السلاح النووي :

يُشكل الفساد في مجال السلاح النووي أكثر أنواع الفساد خطورة على البشرية، وذلك على الرغم من الجهود التي تبذلها الدول العظمى والوكالة الدولية للطاقة الذرية للتصدي له، وتشير التقارير إلى أن معلومات إنتاج الطاقة

---

(١) مهدي محمد علي، الاتجار في البشر، ورقة مقدمة في ندوة مكافحة الاتجار في البشر، أبو ظبي، ٢٠٠٤.

النووية قد وصلت إلى علماء أكثر من ٥٠ دولة، وأن الأبحاث العلمية السرية منها والمعلنة تنقل في كثير من الدول، بسبب الفساد الذي يقوم بدور في نقل تكنولوجيا الطاقة النووية من الدول المتقدمة إلى الدول النامية، على النحو الذي تم كشفه خلال الأعوام القليلة الماضية. ويشمل الفساد في مجال الطاقة النووية الفساد في الاتجار بالمعلومات، ومدخلات هذه الصناعة، وموادها الخام، وإجراءات الرقابة والتفتيش، والتستر على القدرات النووية لبعض الدول، وقد يكون هذا المجال من أكثر المجالات التي يرتبط فيها الفساد بالجريمة المنظمة(١).

والانماط والأشكال والتطبيقات للفساد متعددة في كل المجالات وفي كل الجهات الحكومية والخاصة، فالفساد لا تكمن خطورته في كونه نشاطاً يدر كسباً غير مشروع للبعض فحسب، بل تكمن الخطورة الحقيقية للفساد **أولاً** في ارتباطه بسائر أشكال الجريمة والجريمة الاقتصادية وغسل الأموال على وجه الخصوص، وفي كونه صورة من صور الجريمة المنظمة، **وثانياً** في أنه لم يعد شأناً محلياً يمكن مواجهته بقوانين وتدابير محدودة، بل أصبح ظاهرة عبر وطنية تمس جميع المجتمعات والنظم الاقتصادية على المستويات الإقليمية والدولية وتنتشر في شبكات سرطانية. كما يصفها البنك الدولي لتغطي مساحات غير محدودة في الدوائر الحكومية والقطاع الخاص والمنظمات الإقليمية والدولية ذات العلاقة بالاقتصاد ومصادر التمويل مما يجعل التعاون الإقليمي والدولي وتضافر الجهود لمواجهة هذه الظاهرة أمراً ضرورياً.

---

(1) Van Duyne Petrus, (et al.) Threats of Organized, Corruption and Terrorisum: Critical European perspectives, Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004.

المبحث الثالث

الإفصاح الحكومي

ووثيقة الالتزام بعدم تعارض

المصالح لذوي المناصب العامة في الدولة

تمهيد وتقسيم :

إن حالة السرية التي تحيط بنشاط وأعمال الإدارة، تمتد جذورها وتتوغل في زمن بعيد القدم، يرتبط بتاريخ نشأة الدولة(١)، ذلك أن مبدأ السرية كان يحتل لدى كافة الحكومات أهمية كبرى منذ أقدم العصور، حيث كان الغالب هو أن ترويج تلك الحكومات للاعتقاد بأن المصلحة العامة تتحقق على نحو أفضل عندما تبقى الشئون العامة الحالية والسابقة بعيدة عن نظر الجمهور، وبشكل عام فإن الاتجاه الذي كان سائداً هو أن الإطلاع على الشئون العامة يضر بمصالح الجمهور ويعالج الدولة. كما لعبت القداسة القديمة للقوة والسلطة دوراً هاماً من حيث النظر إلى المسئول الحكومي بأنه ذو مرتبة أعلى من المواطن العادي أو من الشخص الذي يشغل منصباً متواضعاً، بخاصة إذا كان منصب المسئول الحكومي يمثل رمزاً للسيادة الوطنية(٢).

وتعتبر السرية دافعاً غريزياً عند الحكومة(٣)، غير أن الدول تختلف فيما بينها في درجة تمسكها بمبدأ السرية وأضفاؤه على أنشطة وأعمال الإدارة بصفة خاصة وعلى أعمال الدولة بصفة عامة، وتتباين هذه الدول ما بين الدول

---

(1) G. Morang: Le secret en drolit public francais, D.S., 1978, Chroniques, p. 6.

(٢) تقرير الندوة الإقليمية التي عقدتها دائرة التعاون الفني للتنمية (DTCD) ومركز التنمية الاجتماعية والشئون الإنسانية (CSDHA) الأمم المتحدة لاهاي/هولندا ١١-١٥ ديسمبر ١٩٨٩، الفساد في الحكومة، ترجمة د. نادر أحمد أبو شيخة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٩٤م، ص١١٩.

(٣) رافي أ. سول: حرية التعبير في مجتمع مفتوح، ترجمة: كمال عبدالرؤوف، الجمعية المصرية لنشر المعرفة والثقافة العلمية، ١٩٩٥م، ص٤٤٧.

النامية والمتخلفة ويتجلى فيها هذا المبدأ ويصبح أكثر عمقاً، فتحجب باسمه الجانب الأكثر من المعلومات عن الشئون العامة وراء جدران قاتمة من الكتمان، فلا يسمع أحد عن بعضها ويمسخ البعض الآخر فيظهر على هيئة بيانات صورية خاوية من الصدق، ولا يعرف الناس من المعلومات إلا ما تريد الحكومة أن تعلنه.

وقد يبلغ مبدأ السرية ذروته لدى بعض الدول والحكومات فتحجب الحقائق عن عامة الشعب ويصل الأمر إلى حد إعداد نوعين من الإحصائيات، نوع مزور يجهز للاستهلاك المحلي وينشر على المواطنين لتوجيههم وجهة معينة قررتها الحكومة، ونوع آخر صحيح يعد للعرض على الحكام وكبار المسئولين ليدخل في اعتبارهم عند اتخاذ القرارات المتعلقة بموضوع البيانات الواردة فيه وتحديد السياسة العامة للدولة(١).

أما في البلاد المتقدمة الديمقراطية فإن مبدا السرية بصفة عامة يتضاءل في كافة الشئون العامة لكي يقتصر في بعض الأحيان على موضوعات محددة على سبيل الاستثناء والحصر.

وإذا كانت السرية على هذا النحو تنصب على ما يخص العلاقة بين الإدارة والجمهور، فإن المؤسف أن نجدها أيضاً في علاقة الإدارات الحكومية فيما بينها وبين بعضها البعض، كما تشمل العلاقة بين السلطات الثلاث فيما بينهم في بعض الأحيان، وهو ما يخلق ما يشبه الانفصال الداخلي بين الإدارات وبعضها البعض(٢). ويؤدي إلى نتائج وخيمة على تقدم الدولة في مختلف المجالات، وخاصة في الحالات الغير واجب فيها أعمال هذا المبدأ.

---

(١) د. ماجد راغب الحلو: السرية في أعمال السلطة التنفيذية، مجلة الحقوق، جامعة الإسكندرية، السنة السابعة عشر، العدد الأول، ١٩٧٥م، ص٥٦.

(٢) انظر :

TUNC, René : Le secret professionel et les relation administratives. Rev. Adm. 1948, p. 20.

رغم أن مبدأ السرية في أنشطة ووظائف وأعمال الإدارة يشكل منهجاً عقيماً ومرضاً خبيثاً يؤثر سلباً على حياة الحكومة والإدارة والمواطنين داخلياً، كما يؤثر سلباً على قدرة الدولة ذاتها وقصور أدائها وتخلفها خارجياً عن تلك الدول التي لا تتبع السرية في إدارة شئونها العامة.

إلا أن المؤسف أن هذا المبدأ الخبيث مازال يشكل منهجاً لحياة بعض الحكومات والإدارات التابعة لها في بعض الدول والتي توصم عادة بالدول الأقل نمواً، كما أن درجة التخلف والنمو يرتبط في الغالب، بمدى تغلغل وعمق الأخذ بهذا المبدأ أو درجة الاتجاه نحو التخلي عنه.

كما أن الحكومات والإدارات العامة التابعة لها، التي تتمسك بهذا المبدأ – في غير حالاته الاستثنائية – برغم كونه مرضاً خبيثاً، عادة، ما يكون ذلك التمسك إما عن عمد ويتمثل ذلك في حالتين(١):

الأولى: حالة الحكم السياسي والإداري الاستبدادي والقهري والظالم والذي يسوده في الغالب قيم الفساد وتغليب المصالح الفردية على المصالح العامة.

الثانية : حالة الحكم السياسي والإداري الواهن والضعيف والذي يسوده مجموعة من النظم القانونية والإدارية والاقتصادية والتكنولوجية الرديئة وغير المتقدمة والتي لا تمكن القائمين على غدارته من الاستخدام الأمثل والمشروع للموارد البشرية والمادية المتاحة، ويكون التعمد هذا مقصوداً لعدم كشف هذا الوهن والضعف وإحاطة القصور في الأداء والأخطاء الناتجة عن ذلك بسياج من الكتمان حتى لا يتعرض نظام إدارة الشئون العامة القائم للنقد العام.

---

(١) د. سامي الطوخي: الإدارة بالشفافية الطريق للتنمية والإصلاح الإداري من السرية إلى الشفافية وتطوير الأداء البشري والمؤسسي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٦م.

وإما أن يكون التمسك بمبدأ السرية من قبل الإدارة ليس عمدياً، إلا أنه يُعد مظهر من مظاهر تدني درجة التعليم والثقافة والانغلاق العام لمجتمع دولة ما – والذي تعد بالضرورة إدارته أحد أنسجته وإفرازاته – وبسبب عدم معرفة سبل وأساليب ووسائل ونظم تقدم وحضارة مجتمعات وشعوب أخرى بدعوة أو بفلسفة التقوقع والاكتفاء بالتطوير أو التحسين الداخلي وعلى فترات طويلة ومتباعدة وبطيئة ورفض أي أنظمة لدول أخرى.

إن مبدأ الشفافية في إدارة الشئون العامة أضحى من المبادئ الأساسية التي تقوم عليها كافة أنظمة هذه الدول وأصبحت السرية تشكل مجرد استثناء قابل للجدل والانتقاص يوماً بعد يوماً، لصالح الشفافية كمبدأ عام، ذلك المبدأ الذي يجب أن يحكم ويسود كافة أعمال الحكومة، ولقد أشارت المحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان إلى أن "المجتمع غير المطلع جيداً لا يمكن اعتباره مجتمعاً حراً"(١).

وتأكيداً على التزام جمهورية مصر العربية على تنفيذ ملحق رقم خامسة(٢) الخاص بوثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوي المناصب العامة باتخاذ التدابير اللازمة لاستقرار المجتمع وأمنه ودرأ ما يمكن أن يقوض المؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة والشفافية، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، فإن الدولة المصرية تضع المبادئ الأساسية المنبثقة من النظام القانوني لتعزيز النزاهة والأمانة والمسئولية بين ذوي المناصب العامة وكبار المسئولين واعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنع تضارب المصالح وتدعيم نظم تعزز الشفافية وتمنح تضارب المصالح من خلال عدة قوانين مصرية مثل قانون محاكمة الوزراء رقم ٧٩

---

(١) د. طالب عوض: حرية الرأي والتعبير وفقاً للمعايير الدولية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٢.
www.amin.org/vieus/uncat/2002/dec.24.html

(٢) التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة، ووزارة الدولة للتنمية الإدارية "يتكون التقرير من ثمانية أجزاء وثمانية ملاحق".

لسنة ١٩٥٨ وقانون العقوبات وقانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ وقانون الكسب غير المشروع رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ ووضع مبادئ لتوفيق الأوضاع والتي تبلورت بإصدار رئيس الجمهورية القرار بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة، وأخيراً الدستور المصري الجديد ٢٠١٣ في المادة ١٦٦ الخاصة بعدم مزاولة رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة طوال مدة توليه منصبه، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة، أو عملاً تجارياً، أو مالياً، أو صناعياً، ولا أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أياً من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، ولا أن يقايضها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاولة، أو غيرها ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات.

وتعد حرية تداول المعلومات أحد أهم معايير الشفافية، وأحد أهم دعائم الديمقراطية، فأساسيات الحكومة المنفتحة تكمن في حرية وصول المواطنين للمعلومات، وهي حق من حقوق الإنسان الأساسية التي تنص عليها المواثيق الدولية(١).

سوف نتناول هذا المبحث من خلال المطلبين التاليين :

المطلب الأول : الإفصاح الحكومي وإلتزامها بالإفصاح الاستباقي.

المطلب الثاني : تنظيم ممارسات تضارب المصالح في مجال العمل وقانون حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة.

---

(١) الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ١٩٤٨، المادة ١٩ الميثاق الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية ١٩٦٦، المادة ١٩.

المطلب الأول

الإفصاح الحكومي وإلتزامها بالإفصاح الاستباقي

تمهيد وتقسيم:

يعتمد جزء كبير من اعتبار الحكومة منفتحة على مدى تيسيرها للحصول على المعلومات ومدى تعميمها للجمهور ونشرها بشكل واسع، ومن هنا تبرز مسئولية الهيئات العامة في نشر المعلومات بدون طلب مسبق منن المواطنين، وذلك ما يطلق عليه الإفصاح الاستباقي(١)، يرتكز الإفصاح الاستباقي على قيام الأجهزة الحكومية بالكشف عن بعض المعلومات تلقائياً وبصفة دورية باستخدام وسائل متعددة منها المنشورات والصحف الرسمية، اللوحات الإعلانية، الإذاعة والتليفزيون، وشبكة الإنترنت أو الموقع الخاص بالجهاز الحكومي. فدور الإنترنت كبير في الكشف الاستباقي على نطاق واسع، فكثير من المستخدمين، وخاصة أولئك الذين يعملون في المجتمع المدني، والأعمال التجارية، أو المؤسسات التعليمية يسهل عليهم البحث عن المعلومات على المواقع الإلكترونية الخاصة بالأجهزة الحكومية، كما أنه يسهل من الوصول إلى تلك المعلومات دون الإضطرار للذهاب إلى الهيئة العامة نفسها، مما يوفر في التكلفة وعدد الموظفين المطلوبين لتنفيذ المهام ويساعد في الوصول للمعلومات دون تمييز.

فالهيئات العامة والأجهزة الحكومية لا تحتفظ بالمعلومات لنفسها بل للصالح العام، وهي ليست مالكة لهذه المعلومات بل هي حائزة على كمية واسعة من المعلومات التي تهم الكثير من المواطنين، وتشمل هذه المعلومات القوانين والقرارات التي تصدرها الهيئات الحكومية وتؤكد على سلطة القانون، السياسات وقوائم بالسجلات وقواعد البيانات والموازنة التي بدورها تزيد من

---

(١) انظر "تشريع حق الوصول للمعلومة – المذكرة التوجيهية التطبيقية" الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

توعية المواطنين وتؤكد على المشاركة الفعالة لهم في صنع واتخاذ القرار، ومعلومات متعلقة بهيكل وظائف الهيئة الحكومية والخدمات المختلفة التي تقدمها للمواطنين وحسابات القطاع العام والتي من شأنها تعزيز المساءلة الاجتماعية ورفع كفاءة الجهاز الحكومي وتحسين أدائه وخلق مناخ من الأمن للمواطن والحكومة، معلومات متعلقة بالشئون الاقتصادية والتي من الممكن أن تكون مفيدة للأعمال التجارية، كذلك أي معلومات يتكرر الطلب عليها أو معلومات أخرى. وهذا ما يسمى بالإفصاح الاستباقي، فهو التزام الهيئات الحكومية بالنشر دورياً لقدر من المعلومات دون طلب مسبق من الأفراد تطبيقاً لحق المواطنين في الوصول لمثل هذه المعلومات.

وتعد الإجراءات المتبعة للولوج إلى المعلومات المعيار الأهم لقياس مدى تنفيذ حق حريقة الجمهور في الحصول على المعلومات وتكريسها لمبادئ الشفافية وزيادة المسئولية في عمل الهيئات الحكومية، فإذا كانت المعلومات يفصح عنها بدقة وبأسهل الطرق الممكنة، يكون ذلك مؤشراً هاماً لوجود ما يسمى بالحكومات المنتقحة(١).

وقد تمتلك الأجهزة الحكومية بعض المعلومات التي لا يمكن الإفصاح عنها أو تقديم طلب للحصول عليها، على أن يكون ذلك في أضيق نطاق، وتنفيذاً للقانون بما لا يخل بحق الأفراد في الوصول للمعلومات. فالكشف عن أنواع معينة من المعلومات قد يسبب ضرر لمصالح المشروعة أو يعرض المصلحة العامة لضرر أكبر من الضرر التي قد تتعرض له المصلحة الشخصية في حالة الحجب أو الكشف عن البيانات الشخصية للأفراد. ويمكن لكل هيئة ألا تفصح عن بعض المعلومات الموجودة بحوذتها، على أن يتم ذلك في نطاق ضيق وبتبرير سبب الحجب، ويكون ذلك في إطار تنفيذ القانون مثلاً

---

(1) Sunlight Foundation, Ten Principles for Opening Up Government Information. http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/

أو لكون المعلومات شخصية لدى طرف غير معنى بطلب الإفصاح عنه، أو معلومات تخص اتفاقيات مع طرف ثالث طلب صراحة الإبقاء عليها سرية، على أن يكون ذلك في حدود القانون، أو معلومات متعلقة بالأمن القومي، والذي تعرفه بأنه "الخطط والعمليات الحربية، وحالة الاستعداد والقدرة العملياتية العسكرية، بما فيها هوية وقوة وهيكل قيادة وتنظيم الأفراد والوحدات، والمعدات لأي قوة مسلحة، طالما احتفظت تلك المعلومات بفائدة عملياتية. والمعلومات، بما فيها البيانات التقنية والاختراعات، المتعلقة بالأسلحة، وإنتاجها وقدراتها أو استخداماتها إجراءاتع حماية الأفراد والمواد والنظم أو التسهيلات ضد هجوم يشكل خطراً على الأمن القومي للمعلومات التي تقع في أي من الفئات المذكورة هنا، والتي وفرتها دولة أجنبية أو هيئة دولية وطلبت صراحة وكتابة إبقائها سرية، والتحقيقات في الجرائم التي تتعلق بأمور تقع في واحدة من الفئات المذكورة أعلاه أنشطة ومصادر وأساليب الاستخبارات السرية التي تتعلق بأمور تقع في واحدة من الفئات المذكورة أعلاه".

ويشير مشروع حرية تداول المعلومات الذي أعده عدد من منظمات المجتمع المدني، والأكاديميين والإعلاميين والمتخصصين[١] أنه يحق لأي شخص أن يتقدم بطلب الحصول على المعلومات إلى الجهة المعنية بتقديمها دون حاجة أو إلزام لذكر أية أسباب أو تفاصيل شخصية (بخلاف وسيلة الاتصال بطالب المعلومة التي يحددها بنفسه).

يقوم الجهاز الحكومي بتوضيح ما يلزم طالب المعلومة لتقديم طلبه، فيتم توجيهه إذا كان عليه أن يكتب صيغة معينة أو ان يحصل على أوراق معينة لملئها للحصول على المعلومات. تشير المذكرة التوجيهية الصادرة عن

---

(١) مقترح مشروع قانون حرية تداول المعلومات (فبراير ٢٠١٢)
http:www.id3m.com/D3M/Document.php?doc_id_471

الأمم المتحدة(١)، والقانون النموذجي الذي أعدته منظمة المادة ١٩(٢) بناءً على هذه المذكرة إلى أن مسئول المعلومات يتسلم من طالب المعلومة خطى بحيث يكون دقيق ويعبر عن المستندات التي يرغب فيها طالب المعلومة بطريقة تسهل على مسئولي المعلومات إيجادها (ذلك بناءً على أن الجهاز الحومي يفصح عن ما يحويه من مستندات في إطار الإفصاح الاستباقي وبناءً عليه يحدد طالب المعلومة ما يريده). ويذكر القانون النموذجي أنه يمكن للجهاز الحكومي تحديد نموذجاً معيناً لطلب المعلومات بشرط ألا يمثل صعوبة أو عبء غير ضروري على مقدم الطلبات.

فالولايات المتحدة الأمريكية تطبق نظام البوابة الرئيسية للإفصاح عن المعلومات(٣) أما في رومانيا(٤) على سبيل المثال لا الحصر فيتبع نظام وجود هيئة مسئولة عن تلقي طلبات المعلومات في كل جهاز حكومي على حدا.

أهمية الإفصاح الاستباقي :

ومن هنا يمكن الإشارة للدوافع الست الرئيسية للإفصاح الاستباقي وهي إطلاع الجمهور على القوانين والقرارات، ومكافحة الفساد، وإمكانية محاسبة الحكومة والمشاركة في صنع القرار، تحسين إدارة المعلومات، وإعلام الجمهور حول كيفية الوصول إلى الخدمات الحكومية. وفيما يلي سنتناول كل دافع بقدر من التفصيل:

---

(١) تشريع حق الوصول إلى المعلومات، مذكرة توجيهية تبطيقيعة "UNDP"

(2) http://www.article19.org/data/files/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf.

(٣) محلى، أنجيلا، "مشروع حرية المعلومات للجمعية المصرية الأمريكية" يوجد على الرابط
http://earla.org/programs.php

(٤) قانون حرية تداول المعلومات في رومانيا، ويوجد على الرابط
http://www.rti-rating.org/pdf/romania.pdf

أولاً : حكم القانون :

الإفصاح عن المعلومات يمكن المواطنين من التعرف على القوانين هو أمر أساسي لسيادة القانون في الدولة، فمبدأ سيادة القانون يقتضي أن يكون القانون معروفاً، وكل حكومة مسئولة عن نشر وإتاحة هذا النوع من المعلومات للجميع من خلال الجريدة الرسمية حتى تدخل اللوائح القانونية حيز التنفيذ وبلغات مختلفة كلما أمكن ذلك ولذوي القدرات أو مستويات الإلمام بالقراءة والكتابة أو مستويات التعليم المتباينة. فمن منظور حقوق الإنسان، لابد من نشر القانون بطريقة تسهل معرفة الجمهور، فالمبدأ القائل بأن "الجهل بالقانون ليس عذراً" يضع أيضاً مسؤوليات على الحكومة أن تنشر القانون(١). ومثال على ذلك دولة فرنسا التي لديها نظام واسع النطاق لنشر جميع التشريعات والقواعد واللوائح من خلال الموقع الإلكتروني(٢) Legifrance بالإضافة إلى الجريدة الرسمية التقليدية.

ثانياً : مكافحة الفساد :

عند قيام الحكومة بنشر المعلومات عن نشاطها وعن كيفية التصرف في الشئون العامة والأموال العامة فهي بذلك تكون قيد المراقبة الدائمة من الجمهور مما يجعلها أكثر مساءلة وأقل فساداً كما يزيد أيضاً من كفاءة الجهات الحكومية التي تؤدي خدمات للمواطنين والتي عادة ما تتفشى فيها ظاهرة دفع الرشاوى والإكراميات، وذلك ما أكدت عليه منظمة الشفافية الدولية في تحديدها لإجراءات استئصال الفساد والتي كان من ضمنها وجود شفافية في الميزانيات العامة وتطبيق صارم وفعال للقانون ومجتمع مدني حيوي وهيئة مكافحة فساد قوية ومستقلة. وعلى سبيل المثال في "كندا، ينص القانون على القيام بالإفصاح الاستباقي على السجلات الحكومية ومكاسب ومصاريف

---

(١) منتدى البدائل العربي للدراسات، الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر، ص٢٧.

(2) http://www.lefifrance.gouv.fr/

موظفي القطاع العام(١). وقد تم تطبيق ذلك على مواقع إلكترونية مختلفة(٢).

ثالثاً : زيادة المشاركة :

هناك علاقة بين الديمقراطية والمساءلة، فمن حق الجمهور مراقبة الجمهور مراقبة أعمال الموظفين العموميين في كافة المناصب التنفيذية والسياسية وذلك من خلال الحصول على معلومات كتلك المتعلقة بالوضع الاقتصادي والنظم الاجتماعية وأية أمور أخرى ذات أهمية عامة لتقييم أداء الحكومة. وغالباً ما يعجز المواطنون عن الوصول إلى المعلومات الكافية لرصد أداء مقدمي الخدمات وكثيراً ما تكون المعلومات الأساسية الخاصة بالسياسات غير متاحة للأشخاص، كما قد توضع قيود على الميزانيات والأداء.

فالإفصاح الاستباقي يجعل مشاركة الجماهير أكثر إدراكاً لحجم المشاكل المتعلقة بمجتمعهم وللإمكانيات المتاحة ويدعم مشاركة المواطنين في عملية صنع القرار سواء على المستوى المحلي أو على المستوى الوطني، مما يجعلهم قادرين على المشاركة في وضع السياسات العامة بحيث تكون أكثر إفادة، وتعبيراً عن أطياف أكثر تعدداً في المجتمع، وأيضاً يحد من نفوذ جماعات المصالح الضيقة، فالمشارة هي تبادل وعملية حوار بين الاتجاهين ومن ثم فهي تحتاج إلى مزيد من آليات الشفافية لتحقيق ذلك.

رابعاً : تحسين إدارة المعلومات :

يساعد الإفصاح الاستباقي على إيصال المعلومات إلى عدد أكبر من المواطنين دون الحاجة إلى تقديم طلبات فردية للحصول عليها وبذلك فهو يخفف العبء إداري على الأجهزة الحكومية، ويقلل من نفقات تقديم طلبات

---

(1) Darbishire, Helen, "proactive transparency: the right to information", The World Bank, p.12.

(2) Treasury Board of Canada Secretariat, Proactive disclosure on: http//ww.tbs-sct.gc.ca/pd-dp/index-eng.asp.

- Ontario Ministry of finance, public sector salary disclosure 2012 (Disclosure for 2011) on: http://ww.fin.gov.on.ca/en/ Publications/salarydisclosure/2012.

الحصول على المعلومات، مما يؤدي إلى إدارة المعلومات بشكل أفضل، وبالتالي يسهل من تدفق المعلومات الداخلية في السلطة عامة وزيادة الكفاءة[١].

خامساً : الوصول إلى الخدمات الحكومية :

فهذا هو نتيجة طبيعية لإعلام الجمهور حول الحقوق والالتزامات القانونية، وفي ظل عصر تكنولوجيا المعلومات والاتصالات تحولت الإجراءات البيروقراطية البطيئة التي تنطوي على الكثير من الأوراق إلى معاملات بسيطة وذلك منذ أن أصبح هناك زيادة مطردة في تقديم الخدمات الحكومية الإلكترونية، سواء كان ذلك لدفع الضرائب أو للحصول على تصاريح وقوف السيارات أو للتعليق على مشروع القانون متاح على الإنترنت، وهذا ما يعرف باسم "الحكومة الإلكترونية، وتعتبر استونيا أول من تبنت نظام "إستراتيجية مجتمع المعلومات" في ١٩٩٨.

سادساً : تعزيز إنتاج معارف جديدة ودعم إمكانيات البحث العلمي عبر تشارك المعلومات :

يساعد الإفصاح الاستباقي في إعادة استخدام المعلومات والبناء عليها وتوليد معارف جديدة ويخلق فهماً أكبر للمجتمع. وتعتبر مبادرة البيانات المفتوحة[٢] المسئولة عن نشر البيانات العامة والتي تسمح للمواطنين استكشاف البيانات بطريقة تفاعلية بدلاً من استعراض أو قراءة الوثائق الكثيرة من الجداول والرسوم البيانية المنشورة، هي طريقة أساسية لإعادة استخدام المعلومات وتفسيرها بطرق ذات صلة بالجمهور[٣].

نماذج دولية في مجال الإفصاح الاستباقي :

ويعد أقوى حكم عام في القانون الدولي يشير مباشرة إلى الإفصاح الاستباقي هو في الاتفاقية الدولية الخاصة بالحصول على المعلومات "اتفاقية

---

(١) منتدى البدائل العربي للدراسات، الشفافية والمرحلة الانتقالية في مصر، ص٢٩.

(2) The Open data initiative on: http///www.opendatainitiative.org/

(٣) منتدى البدائل العربي، مرجع سابق، ص٣٠.

مجلس أوروبا بشأن الحصول على الوثائق رسمية والتي اعتمدت في ١٨ يونيو ٢٠٠٩ وقد ازداد عدد الحكومات التي أصبح لديها تشريعات خاصة بالوصول إلى المعلومات وحكومات تعمل حالياً على سن التشريع والتي أشارت وأكدت على مبدأ الإفصاح الاستباقي لمختلف أنواع المعلومات.

ففي الهند، يشير قانون حرية تداول المعلومات إلى استخدام مختلف وسائل الاتصالات، بما في ذلك الإنترنت أو أي وسيلة تسهل من نشر كل المعلومات للجمهور على نطاق واسع.

وفي رومانيا، يتم إقرار الذمم المالية للموظفين الحكوميين ونشرها للعامة على مواقع الإنترنت الخاصة بكل هيئة(١).

أما كندا، فيتم الإفصاح عن رواتب المسؤولين الكبار للعامة ولكن قواعد الإفصاح تختلف من مقاطعة إلى أخرى، ففي "أونتاريو" يتطلب قانون الإفصاح عن رواتب القطاع العام نشر رواتب جميع الموظفين في مختلف القطاعات العامة (المستشفيات، الوكالات، الجامعات ... إلخ) التي تتجاوز ١٠٠,٠٠٠٠ دولار على الإنترنت. كما يتم الكشف الاستباقي عن المعلومات المتصلة بالموارد المالية والبشرية من الإدارات والوكالات مما يجعل هذه المعلومات متوفرة بسهولة على المواقع الإلكترونية للإدارات، وعلى ذلك يتم نشر نفقات السفر والضيافة للموظفين الحكوميين، العقود التي تبرمها الحكومة بكميات أكثر من ١٠,٠٠٠ دولار (مع استثناءات محدودة فقط مثل الأمن القومي) على المواقع الإلكترونية للإدارات ويقوم الموقع بالإفصاح عن التقارير الحكومية، مصاريف السفر والضيافة، العقود، الجوائز والمنح المساهمة، معلومات حول أية مخالفات في أمانة المجلس للخزانة، النفقات السنوية على حسن الضيافة والسفر والمؤتمرات.

---

(١) د. محمود خليل، حرية تداول المعلومات في مصر والعالم العربي.

وفي الولايات المتحدة الأمريكية توجد مواقع إلكترونية خاصة بإقرارات الذمم المالية[١]، حيث يتم نشر إقرارات الذمم المالية الخاصة بالرئيس والمرشحين للسباق الرئاسي وأعضاء الكونجرس وذلك لدعم المشاركة والشفافية وتمكين الناخبين والناشطين من خلال توفير معلومات غير منحازة.

في المكسيك، "يوجد بوابة المكسيك الإلكترونية لالتزامات الشفافية[٢] والتي تعتبر وسيلة لتوفير المعلومات للمواطنين وتسمح للجنة الإعلامية من التأكد من الالتزام بقواعد الإفصاح الاستباقي الموجودة في القانون[٣].

لقد أجمعت المواثيق والاتفاقيات الدولية والأعراف المنظمة لعملية تداول المعلومات على عدد من المبادئ العامة التي يجب توافرها لكي تتحقق المعرفة التامة بالأوضاع داخل الدولة والمؤسسات العاملة فيها وأهمها[٤]:

الكشف المطلق عن المعلومات والنشر التلقائي للمعلومات ومحدودية التكاليف ومحدودية الاستثناءات.

وفي هذا السياق تتزايد أهمية العمل على الحد من الفساد وتحقيق مجتمع أكثر شفافية وهو ما يتطلب العمل على عدة محاور يأتي على رأسها الإسراع بإصدار قانون الإفصاح وتناول المعلومات ومراجعة القوانين القائمة وتنقيتها من كافة المعوقات التي تحول دون تدفق المعلومات بطريقة صحيحة.

ويجب على كل جهاز حكومي أن يفصح عن إقرارات الذمم المالية

---

(١) يمكن مراجعة المواقع التي تحتوى على إقرارات الذمم المالية التالية :

U.S office of government ethics on: http://www.oge.gov/

Center for Responsive Policies on: http://www.opensecrets.org.

Ohio Ethics Commission on: http://www.ethics.ohio. gov/fds. whatis. html.

(2) http://portaltransparencia.gov.mxp/pot/

(٣) د. خليل محمود، حرية تداول المعلومات في مصر والعالم العربي.

(٤) انظر في ذلك معهد الديمقراطية "ميثاق الشفافية للمؤسسات المالية الدولية، المطالبة بحقنا في المعرفة" جنوب أفريقيا، وكذلك مجموعة المادة ١٩ وأيضاً اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وغيرهم.

الخاصة بكبار الموظفين التابعين له، ووفقاً للتجارب الدولية يتم الإفصاح في بعض الدول عن إقرارات الذمم المالية الخاصة بأعضاء البرلمان ومسئولي السلطة التنفيذية كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية(١).

نستنتج، أن من خلال استباق نشر المعلومات تستطيع الحكومات الاستجابة لاحتياجات الجمهور المعلوماتية بشكل جماعي وليس فردي، وتقلل من العبء الإداري على الأجهزة الحكومية الذي تفرضه طلبات الحصول على المعلومات، فثقافة السرية دائماً ما تؤدي إلى الفساد وهي أكبر تحدي تواجهه الحكومات الآن نحو الانتفاح كما أيضاً يقع على الحكومات عبء تغيير تلك الثقافة وتوعية المواطنين بحقهم في المعرفة وتداول المعلومات.

المطلب الثاني

تنظيم ممارسات تضارب المصالح في مجال العمل وقانون حظر تعارض مصالح(٢) المسئولين في الدولة

تمهيد وتقديم :

تبرز مسألة تنظيم ممارسات تضارب المصالح في مجال العمل العام عند التداخل الوظيفي بين القطاع العام والقطاع الخاص، بحيث يكون من الصعب التفرقة بين ما هو عام وما هو خاص، من خلال مؤشرات تضارب المصالح في المجتمع المصري، ويلاحظ المتتبع للمجتمع في الآونة الأخيرة أن

---

(١) إقرارات الذمم المالية لموظفي السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية توجد في الرابط :

http://www.oge.gov/

(٢) تشير الأدبيات الحديثة إلى أن تعارض المصالح هو قيام بعض المسئولين في المجتمع بأعمال تتقاطع مع وظائفهم الرسمية، أي أن تعارض المصالح يحدث عندما تتأثر موضوعية قرار موظف عام واستقلاليته بمصلحة شخصية، مادية أو معنوية، تهمه هو شخصياً أو أحد أقربائه أو أصدقائه المقربين أو حين يتاثر أداؤه للوظيفة العامة باعتبارات شخصية مباشرة أو غير مباشرة.

هناك صعوداً كبيراً في الدور الي يلعبه القطاع الخاص في الحياة السياسية، ووجود بعض ملامح لأوجه التعارض في المصالح خاصاً لمشكلات تضارب المصالح في خصوص العمل الوظيفي العام، انطلاقاً من تعلقها بجوهر فكرة الشفافية والنزاهة، تعقد وتداخل موضوعات تضارب المصالح بين ما هو سياسي وقانوني ومجتمعي وهو ما جعل اللجنة تمعن النظر في مداخل المعالجة والتعامل مع مؤشراتها.

على أن المشرع المصري قد وعي أهمية تقرير نصوص قانونية رادعة لممارسات تضارب المصالح نورد منها ما يتعلق بالعمل الوظيفي العام خاصاً، ومنها نصوص القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن العاملين بالدولة، إذا تنص أحكام الفصل العاشر في واجبات العاملين والأعمال المحظورة عليهم في المادة ٧٧ منه:

- البند ١١ "يحظر على العامل أن يجمع بين وظيفته وبين أي عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات الوظيفة أو كان غير متفق مع مقتضياتها وذلك مع عدم الإخلال بأحكام القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦١ بقصر تعيين أي شخص على وظيفة واحدة".
- البند ١٢ الفقرة (د) "أن يشترى عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات القضائية أو الإدارية للبيع إذا كان ذلك يتصل بأعمال وظيفيته".
- الفقرة (هـ) "أن يزاول أي أعمال تجارية وبوجه خاص أن يكون له أي مصلحة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات تتصل بأعمال وظيفته".
- الفقرة (و) "أن يشترك في تأسيس الشركات أو يقبل عضوية مجالس إدارتها أو أي عمل فيها إلا إذا كان مندوباً عن الحكومة أو الهيئات العامة أو وحدات الحكم المحلي أو شركات القطاع العام".
- الفقرة (ز) "أن يستاجر أراضي أو عقارات بقصد استغلالها في الدائرة التي يؤدي فيها أعمال وظيفته إذا كان لهذا الاستغلال صلة بعمله".

- نصوص قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ بشأن المناقصات والمزايدات إذا تنص أحكام الباب الرابع مادة ٣٩ على أن "يحظر على العاملين بالجهات التي تسري عليها أحكام هذا القانون التقدم – بالذات أو بالواسطة – بعطاءات أو عروض لتلك الجهات، كما لا يجوز شراء أشياء منهم وتكليفهم بالقيام بأعمال، كما يحظر على العاملين بتلك الجهات الدخول – بالذات أو بالواسطة – في المزايدات أو الممارسات بأنواعها، إلا إذا كانت الأشياء المتشراة لاستعمالهم الخاص وكانت مطروحة للبيع عن طريق جهات أخرى غير جهة عملهم ولا تخضع لإشراف هذه الجهة"، علماً بأن المشرع نظم أوجه أخرى في مجال أعضاء المجالس النيابية والمحلية[١] وقواعد جنائية.

ولما كانت النصوص التشريعية قد جاءت بأحكام مفصلة في شأن بعض من صور وممارسات تغليب الصالح الخاص على مقتضيات المصلحة العامة فإن اللجنة تقترح استكمالاً للبناء التشريعي القائم طرحاً جديداً للمناقشة

---

(١) صدر في مجال أعضاء المجالس النيابية قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب المادة ٢٤ "إذا كان عضو مجلس الشعب عند انتخابه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وتحتسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة، ويكون لعضو مجلس الشعب في هذه الحالة أن يتقاضى المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته أو عمله الأصلي من الجهة المعين بها طوال مدة عضويته، ولا يجوز مع ذلك أثناء مدة عضويته بمجلس الشعب أن يقرر له أي معاملة أو ميزة خاصة في وظيفته أو عمله الأصلي "المادة ٢٩" لا يجوز أن يعين عضو ملجس الشعب في وظائف الحكومة أو القطاع العام وما في حكمها أو الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته، ويبطل أي تعيين على خلاف ذلك إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية أو نقل من جهة إلى أخرى أو كان بحكم قضائي أو بناءً على قانون "المادة ٣٢" يمتنع على رئيس مجلس الشعب بمجرد انتخابه رئيساً مزاولة مهنة تجارية أو غير تجارية أو أية وظيفة عامة أو خاصة وإذا كان من العاملين في الدولة أو في القطاع العام وطبق في حقه حكم المادة ٢٤ مع مراعاة عدم الجمع بين ما يستحق له من مكافأة وبين مرتب وظيفته أو عمله الأصلي".

المجتمعية مفاده تقرير قاعدة عامة تنطبق على كافة المشتغلين بالعمل الوظيفي العام تحظر كل أشكال تضارب المصالح حظراً مطلقاً ومؤثم جنائياً مع إلزام كافة من يلتحقون بعمل من أعمال الخدمة المدنية بالآتي :

- الإفصاح عن كافة الأمور التي من شأنها إثارة شبهات تضارب المصالح أو تداخلها.
- تقرير قاعدة السرية والمحافظة على المعلومات التي تتاح لكبار الموظفين عند تقاعدهم لمدة معقولة (ثلاثة سنوات) إلا في الحالات التي يقرر فيها القانون ضرورة الإفصاح عنها.
- تقييد بعض الوظائف العليا بقواعد للخروج إلى العمل الخاص مثل الحصول على إذن مسبق من الجهات المعنية وبما لا يتعارض مع مبادئ حرية العمل المنصوص عليها في الدستور.
- تشديد قواعد شغل بعض المناصب الوظيفية العامة باشتراط عدم سبق مباشرة نشاط سابق يمثل تضارب مع مقتضيات المنصب.

وثيقة الالتزام بعدم تعارض المصالح لذوي المناصب العامة.

تأكيداً على التزام جمهورية مصر العربية بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٠٧ لسنة ٢٠٠٤ باتخاذ التدابير اللازمة لاستقرار المجتمع وأمنه ودرأ ما يمكن أن يقوض المؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة كوسائل هامة لمكافحة الفساد بكل صوره فلا يجوز للوزير أثناء تولي منصبه أن يزاول مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً، أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً منن أموال الدولة، أو أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه(١).

---

(١) حيث تنص المادة ١٦٦ من دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ على الآتي : يحدد القانون مرتب رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة، ولا يجوز لأي منهم أن يتقاضى أي مرتب، أو مكافأة أخرى، ولا أن يزاول طوال مدة توليه منصبه، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة، أو عملاً تجارياً، أو مالياً، أو صناعياً، ولا أن يشتري

لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها.

ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناءً على اقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

يوقف من بينهم من الوزراء عن عمله إلى أن يفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فيها، وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة وضماناتها والعقاب على الوجه المبين بالقانون وتسري هذه الأحكام على نواب الوزراء.

مبادئ لتوفيق الأوضاع :

وضعت الدولة المصرية عدة مبادئ لتوفيق الأوضاع درءاً للفساد نذكرها فيما يلي :

- على كل من يشغل منصباً عاماً فور قبوله التعيين في منصبه أن يعد قائمة بكل مصالحه الاقتصادية والتجارية – سواء المباشر منها أو غير المباشر – التي تدر دخلاً من أي نوع، وذلك دون إخلال بأحكام القوانين المنظمة لتقديم أية إقرارات أو بيانات أخرى.
- على من يشغل منصباً عاماً فور تعيين في منصبه أن يتخذ الإجراءات اللازمة للتصرف في أية أسهم أو حصص في الشركات والأنشطة التجارية أو أي أشكال أخرى للمشاركة في أرباح المشروعات التجارية، وإلا وجب

أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أياً من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا أن يؤجرها، أو يبيعها شيئاً من أمواله، ولا أن يقايضها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاولة، أو غيرها ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات.

ويتعين على رئيس مجلس الوزراء، وأعضاء الحكومة تقديم إقرار ذمة مالية عند توليهم وتركهم مناصبهم، وفي نهاية كل عام، وينشر في الجريدة الرسمية.

وإذا تلقى أي منهم، بالذات أو بالواسطة، هدية نقدية، أو عينية بسبب منصبه، أو بمناسبته، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون.

عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته عن إدارته لها، ولا تعتبر ملكية العقارات من الأنشطة التجارية ولو كانت مؤجرة أو مزروعة.

- يكون التصرف في الأصول المشار إليها خلال مدة زمنية تتناسب مع طبيعة ما يتم التصرف فيه ووفقاً للأسعار العادلة.
- على من يشغل منصباً عاماً أن يقدم بياناً عن الأصول التي عهد بإدارتها إلى الغير.
- على من يشغل منصباً عاماً الذي كان يزاول نشاطاً مهنياً قبل تعيينه في منصبه أن يتخذ الإجراءات اللازمة لتصفية نشاطه أو للتصرف في حصته في النشاط المهني وإلا وجب عليه اتخاذ الإجراءات اللازمة لفصل ملكيته عن إدارة النشاط، وتكون تصفية النشاط أو التصرف في حصة منه خلال مدة زمنية تتناسب وطبيعة النشاط ومقابل السعر العادل فإذا رغب في الاحتفاظ بملكية حصته في النشاط المهني وجب عليه أن يعهد بإدارة النشاط إلى أحد شركائه المهنيين على ألا يكون من أفراد أسرته، وفي هذه الحالة يلتزم من يشغل منصباً عاماً بألا تكون له أية علاقة بإدارة النشاط، وألا يتم مزاولة النشاط باسمه أو الترويج له أو الإيحاء على أي نحو بأن له مصلحة فيه.
- ويؤكد مجلس الوزراء على ضرورة الالتزام بإتاحة المعلومات والسجلات وكافة ما تطلبه الجهات الأمنية والرقابية، كما وتنشأ لجنة خاصة بمجلس الوزراء تتولى الإرشاد وإبداء الرأي فيما يعرضه عليها مجلس الوزراء وذوي المناصب العامة من موضوعات تتصل بأداء مهام وظائفهم وتتعلق بالمبادئ الأساسية المشار إليها وغير ذلك من التشريعات الحاكمة لأداء الوظيفة العامة، والتي أشير إلى معظمها في سياق المبادئ المشار إليها، وكذلك ما يتعلق بتوفيق أوضاعهم السابقة على تولي المناصب العامة لتتفق مع المبادئ السابقة[١].

---

(١) لجنة الشفافية والنزاهة، التقرير الثالث.

قانون حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة

أصدر السيد رئيس الجمهورية القرار بالقانون رقم ١٠٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة، ونشر في الجريدة الرسمية في العدد ٤٥ مكرر "أ" بتاريخ ٢٠١٣/١١/١٣ ويتضمن عشرون مادة.

يأتي إصدار هذا القانون في إطار مكافحة الفساد والوقاية منه، وذلك باعتبار أن تفشي ظاهرة الفساد بين بعض كبار المسئولين الحكوميين كان ضمن أسباب قيام ثورة ٢٥ يناير التي طالبت بتغيير الأوضاع التي تفشي بسببها الفساد واستغلال النفوذ من بعض كبار المسئولين بالدولة والاعتداء على المال العام، والتربح من الوظيفة العامة من خلال التداخل بين السلطة والمال.

وجاء إصدار القانون لسد واحدة من الثغرات القانونية التي سمحت باستغلال المنصب العام في تحقيق مكاسب خاصة غير مشروعة، فضلاً عن الرغبة في منع نشوء مثل هذا التعارض مرة أخرى بما يحمي المجتمع من التداخل غير المشروع بين السلطة والمال، ويجعل للقائمين على المناصب والوظائف العامة حدوداً واضحة يلتزمون بها.

ويساهم القانون في تأسيس تنظيم متكامل وتفصيلي لما يجوز وما لا يجوز للمسئول الحكومي القيام به أو مزاولته من نشاط أو امتلاكه لأصول مما يمكن أن يُشكل تعارضاً في مصلحته الخاصة مع واجباته العامة[١].

كما يقوم القانون بتعريف المقصود بتعارض المصالح ووضع الضوابط اللازمة لمنع نشوئه وتحديد المخاطبين بأحكامه، وهم كبار مسؤولي الدولة من رئيس الجمهورية ونوابه ورئيس الوزراء والوزراء والمحافظين ورؤساء الهيئات والمصالح العامة والجهات الرقابية مع بيان التدابير والعقوبات التي يتعرض لها من يخالف أحكامه[٢].

ونص القانون على إنشاء لجنة للوقاية من الفساد يُعهد إليها بتطبيق

---

(١) السفير/ إيهاب بدوي ، المتحدث باسم رئاسة الجمهورية، قانون حظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة، جريدة فيتو، الجمعة ٢٧ ديسمبر ٢٠١٣.

(٢) د. شوقي السيد: قانون حظر تعارض مصالح السمئولين، جريدة الوفد، الجمعة،١٥ نوفمبر ٢٠١٣.

أحكام هذا القانون، يُصدر رئيس الجمهورية قراراً بتشكيلها وتحديد اختصاصها، ويجب إقامة حوار مجتمعي لتنفيذ هذا القانون(١).

عدم تعارض المصالح مع منصب رئيس الجمهورية :

لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يزاول طول مدة توليه المنصب مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، كما أوجب الدستور المصري على رئيس الجمهورية أن يتقدم بإقرار ذمة مالية عند توليه المنصب وعند تركه وفي نهاية كل عام وينشر الإقرار في الجريدة الرسمية "ما يملكه الرئيس من أموال ومنقولات وعقارات وغيرها"(٢).

وأيضاً نص الدستور المصري ٢٠١٣ في المادة ١٤٥ أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يمنح نفسه أي أوسمة، أو نياشين أو أنواط وإذا تلقى بالذات أو بالواسطة هدية نقدية، أو عينية، بسبب المنصب أو بمناسبته، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة وهذه الفقرة هامة جداً فقد كان الرؤساء السابقين يقومون بمنح أنفسهم كل الأنواط والنياشين.

---

(١) تنص المادة الرابعة من قانون حظر تعارض المصالح إنشاء لجنة الوقاية من الفساد يُعهد إليها بتطبيق أحكام هذا القانون بما في ذلك تقدير ما يُعد تعارضاً مطلقاً وما يُعد تعارضاً نسبياً ويصدر بتشكيلها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية.

(٢) تنص المادة ١٤٥ من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤ على الآتي :

يحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية، ولا يجوز له أن يتقاضي أي مرتب أو مكافأة أخرى، ولا يسري أي تعديل في المرتب أثناء مدة الرئاسة التي تقرر فيها، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يزاول طوال مدة توليه المنصب، بالذات أو بالواسطة، مهنة حرة، أو عملاً تجارياً أو مالياً، أو صناعياً، ولا يشترى، أو يستاجر شيئاً من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام، أو شركات القطاع العام أو قطاع الأعمال العام ولا أن يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله ولا أن يقاضها عليه، ولا أن يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاولة أو غيرها ويقع باطلاً أي من هذه التصرفات.

ويتعين على رئيس الجمهورية تقديم إقرار ذمة ماليةعند توليه المنصب، وعند تركه وفي نهاية كل عام، وينشر الإقرار في الجريدة الرسمية.

ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يمنح نفسه أي أوسمة، أو نياشين، أو أنواط وإذا تلقى بالذات أو بالواسطة هدية نقدية أو عينية، بسبب المنصب أو بمناسبته، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة.

خاتمــــة

تبين لنا من الصفحات السابقة أن الرقابة المالية تتعدد صورها وتختلف الإدارات والأجهزة والمؤسسات القائمة بها من حيث الاختصاصات والسلطات بل وطريقة العمل أيضاً – كما تختلف الإدارات والأجهزة القائمة بالرقابة المالية من دولة لأخرى طبقاً لما تعتنق من مذاهب اقتصادية وما لذلك من علاقة بالمال العام حيث تدور هذه الرقابة مع المال العام وجوداً وعدماً وتركز على الاستغلال الأمثل للموارد البشرية والمالية والمادية فى إطار القوانين واللوائح والتعليمات الجارى العمل بها كما تَبيَّن وجود كثير من المشاكل والصعوبات تواجه العمل الرقابى والأجهزة القائمة به تعوقها عن أداء اختصاصاتها والقيام بواجباتها على خير وجه. ولقد بذلت العديد من الدول ومازالت تبذل جهوداً مكثفة للتغلب على هذه المشاكل والصعوبات وهذه المشاكل قد تكون لأسباب داخلية أو خارجية أو تشريعية أو إدارية أو فنية مهنية(١).

وأن الرقابة الإدارية تعد واحدة من سلسلة العمليات الإدارية التى تمارسها الإدارة والتى تتمثل فى التخطيط والتنظيم والتنسيق والاتصال والقيادة والتوظيف وأن القانون هو الذى يحكم تنظيم ورقابة نشاط الإدارة(٢).

ويمكن تصنيف الأجهزة الرقابية فى دول المقارنة إلى أجهزة ذات طبيعة قضائية كما فى فرنسا وهى تقوم بالفحص واكتشاف المخالفات وتوقيع العقوبات اللازمة وأجهزة مستقلة تقدم تقاريرها للسلطة التشريعية كما فى الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مصر العربية وتختلف الدول فيما بينها فى تكوين الهيئات والمؤسسات التى تختص بالرقابة على أعمال الإدارة بهدف

---

(١) د. عوف محمود الكفراوى – مرجع سابق سنة ٢٠٠٤ ص ٤٠٢.

(٢) د. رمزى الشاعر – الإدارة العامة – محاضرات لطلبة السنة الرابعة بكليــة الحقــوق جامعة عين شمس – ص ٥١ ٥٢.

الحد من الفساد الإدارى وتتعدد الأسماء التى تطلق عليها فمنها على سبيل المثال الجهاز المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية وذلك على خلاف الدول التى قد تتواجد بها مؤسسات متخصصة لمكافحة الفساد أو مفوضية أو لجنة وهذا من الناحية التنفيذية، أما فى الجانب التشريعى فهناك الرقابة البرلمانية وعلى صعيد المجتمع المدنى والمنظمات الأهلية فهناك العديد من المبادرات والجمعيات الأهلية التى تنطلق من محاربة الفساد والتصدى له(١).

وتأتى مصر فى مصاف الدول التى يوجد بها العديد من الأجهزة التنفيذية المكلفة بمكافحة الفساد سواء بوحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة بنوعيها (الخدمية والاقتصادية) والمؤسسات العامة وشركات قطاع الأعمال العام وما يتبعها تدار بمعرفة تلك الجهات أو التى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء. وأغلب هذه الهيئات ينص عليها القانون المنشىء لها على اعتبار أن أموالها هى أموال عامة .

وكان لغياب الإرادة السياسية المناوئة للفساد الإداري الدور الفاعل في تضخم ظاهرة الفساد الإداري في مصر، خلال العقود الأربعة الماضية، منذ نهاية سبعينيات القرن العشرين، واستفحلت بصفة خاصة خلال العقدين الماضيين، وعلى نحو تراجعت به مصر كثيراً عن دورها الحضاري والريادي الإقليمي والعالمي، الذي يفترض لها، وفقاً لإمكانياتها.

والدليل على غياب الإرادة السياسية، مما أشارت إليه الدراسة في متنها، هو ذلك التصنيف المتردي لمصر دولياً في مؤشرات الفساد والتنافسية

---

(١) تنص المادة (١٣) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أنه، على كل دولة طرف أن تتخذ التدابير المناسبة، ضمن حدود إمكانياتها ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتشجيع الأفراد والجماعات التي لا تنتمي إلى القطاع العام والحكومة، مثل المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، على المشاركة النشطة في منع الفساد ومحاربته، ورفع مستوى الوعي بوجود الفساد وأسبابه وجسامته وما يمثله من خطر.

منذ أمد طويل، وتزايد أعداد قضايا الفساد سنوياً، وتصاعد الضغوط الدولية عاماً بعد عام لتحقيق الإصلاحات الداخلية الهيكلية التي تكافح مصدر الفساد، وتطور الأدوات القانونية الدولية التي تكافح الفساد من اتفاقيات ومعاهدات دولية وخلافه، وتصاعد الفئات التي تدخل سنوياً تحت شريحة الفقراء ومن يصنفون تحت خط الفقر الدولي، والحوادث الإرهابية منذ تسعينيات القرن العشرين، المظاهرات والإضرابات المتتالية والمدونات المناوئة ... إلخ.

وفي هذا السياق، لقد رفض الشعب المصري بديل بقاء الوضع على ما هو عليه، فآثر الثورة على النظام في ٢٥ يناير ٢٠١١ لمحاولة إنقاذ ما يمكن إنقاذه.

وتعمل الدولة جاهدة على استنهاض أجهزتها الرقابية بكافة إمكانياتها لوضع السياسات والمتطلبات اللازمة للقضاء على الفساد الإدارى والحد منه.

وأن وضع استراتيجيات لذلك تصب فى عصب تحقيق واستيفاء متطلبات الإدارة الجيدة أو الإدارة الرشيدة أو تحقيق "الحوكمة" التى تتطلب إدارة جيدة لموارد الدولة والمجتمع البشرية والمالية وتنقية التشريعات وإعمال سيادة القانون من خلال احترام وإنفاذ أحكامه بما يحقق النزاهة والردع وتعزيز مشاركة المواطنين فى صنع القرارات بالإضافة إلى توفير البيانات والمعلومات اللازمة والداعمة لصنع سياسات جيدة. وهو التوجه الذى أكدته اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والتى خرجت إلى النور عام ٢٠٠٣ وتم التصديق والتوقيع عليها من قِبل مصر من أول ٤٠ دولة صدقوا عليها عام ٢٠٠٥(١).

لكن الإفراط فى ممارسة الرقابة يؤدى إلى نتائج سلبية قد تؤدى إلى قتل الحوافز والحيلولة دون تنمية قدرات الموظفين فى اتجاه القيادة الرشيدة

---

(١) مفاهيم وسياسات الحوكمة فى الأدبيات العربية والغربية مركز الحوكمة المعهد القومى للإدارة ٢٠١٠ ص ٨-١١.

وتحمل المسئولية ويحول بين المنظمة أو المؤسسة الحكومية وبين الانطلاق نحو تحقيق الأهداف المرسومة والمتوخاه والتى أنيطت بها. بالإضافة إلى ذلك فإن تعدد الأجهزة الرقابية قد يؤدى إلى اعتماد بعضها على البعض الآخر فى العمل أو التنازع بين أجهزة الرقابة نفسها حول الاختصاصات مما يضعف دور الرقابة، خصوصاً عند تداخل الاختصاصات وازدواجية العمل مما ينعكس سلباً على أداء هذه الأجهزة.

لذلك يعتقد بعض فقهاء ومفكرى الإدارة أنه من الضرورى وجود نظام رقابى واحد يعهد بالرقابة إلى جهاز إدارى واحد يفوض بعملية الرقابة المالية والإدارية ويتمتع بالاستقلال التام عن الجهاز الإدارى الداخلى للمؤسسات والوزارات الحكومية وذلك نظراً للسلبيات التى تترتب على تعدد أجهزة الرقابة التى تعتبر من أسوء المشاكل التى تواجه النظام الإدارى فى الدولة(١).

تثير مكافحة الفساد فى الدول التى تمر بمراحل انتقالية بعض الإشكاليات التى يجب فحصها وتؤثر فى شكل استراتيجية مكافحة الفساد.

الإشكالية الأولى :

مكافحة الفساد والعدالة الثورية: حيث قد تتخذ بعض الأحكام بهدف مكافحة الفساد وقد تنطوى على انتهاكات لحقوق الإنسان أو الضغط على القضاة ومن ثم يرى البعض أن انتهاك بعض أسس الديمقراطية قد يتم فى إطار ممارسات مكافحة الفساد.

الإشكالية الثانية :

الحد من الفساد وسياسات القهر: حيث إن الفساد لا ينحصر فقط فى مظاهره المنصوص عليها فى قوانين العقوبات بل يتعداه إلى ممارسات يصعب تجريمها مثل المحسوبية أو الواسطة فالفساد هو مرض اجتماعى ويتطلب

---

(١) د. عبد الكريم درويش و د. ليلى تكلا. أصول الإدارة العامة. مكتبة الأنجلو المصرية – القاهرة ص ٤١ ص ٤١٢.

برامج وآليات متنوعة للحد منه وليس مجرد نصوص قانونية تنهى عن فعله.

وتجدر الإشارة إلى أن إجراءات الحد من الفساد تشمل مجموعة من السياسات والممارسات عبرت عنها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد(المواد ١٣ ١٠ ٦ ٥)

ونظم للشفافية فى الجهاز الحكومى(٩ ٨ ٧) (١).

وفيما يلى أهم النتائج التى تم استخلاصها من هذا البحث تليها أهم التوصيات.

النتائـــــــج:

ومن ثم فقد توصل البحث للنتائج التالية :

١- إن الفساد ظاهرة عالمية، تنتشر في جميع أنحاء الدول سواء المتقدمة منها أو المتخلفة، إلا أنه يُمارس على نطاق واسع في الدول المتخلفة.

٢- لا تقتصر التأثيرات السلبية للفساد على مستوى الوحدة فقط، وإنما تمتد أيضاً للمستوى القومي، فالفساد يمثل عائقاً أمام مسيرة التنمية الاقتصادية للدولة، من ناحية، ويؤدي إلى تبديد موارد الوحدة من ناحية أخرى.

٣- يتواجد الفساد في وحدات القطاع الحكومي بصورة أكبر منها بالمقارنة مع الوحدات الأخرى في باقي قطاعات الفساد القومي نظراً للطبيعة الخاصة التي يتميز بها هذا القطاع.

٤- إن مصطلح الفساد في القطاع الحكومي يشير بصفة عامة إلى سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق منافع خاصة، وقد يأخذ الفساد في الوحدات الإدارية الحكومية أحد الأشكال التالية :

- تعارض المصالح وتقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.
- الرشوة.

---

(١) United Nations Convention Against Corruption، Chapter 2 http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024-A.pdf

- المنح غير القانونية.
- الابتزاز المالي أو المتاجرة بالنفوذ.
- إساءة استغلال الوظائف.
- الإثراء غير المشروع (التربح من الوظيفة).
- الاختلاس.

٥- السبب الرئيسي لحدوث الفساد في الوحدات الإدارية الحكومية يتمثل في قصور نظم الرقابة الداخلية في هذه الوحدات وعدم فعاليتها(١).

٦- يؤدي الفساد إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة، فالفساد يكلف الدولة ملايين الدولارات سنوياً ويؤدي إلى ارتفاع تكلفة الخدمات التي تحتاجها الدولة بالإضافة إلى إعاقة عملية النمو والتنمية الاقتصادية وتقليل فرص الاستثمار المحلي والأجنبي وإهدار المال العام وزيادة النفقات على حساب الإيرادات.

٧- الآثار الاقتصادية السلبية للفساد تكون بشكل مركب فكل فساد يخلق فساداً مضاعفاً للأول، فالأثر الاقتصادي السلبي للفساد يخلق أثراً سلبياً مضاعفاً يمكن احتسابه عن طريق صيغة النمو السلبي المركب.

٨- التداخل بين اختصاصات الأجهزة الرقابية يعطي فرصة أكبر لنمو الفساد وتوغله لنشوء حالة من حالات الاتكالية بين الأجهزة الرقابية وبالتالي نقل أو تضييع المسألة والرقابة.

٩- عدم كفاية الموارد المادية والبشرية لبعض الجهات الرقابية وضعف الرقابة البرلمانية والمجالس الشعبية المحلية يؤدي إلى زيادة الفساد الاقتصادي.

١٠- إن مسئولية الإصلاح ومكافحة الفساد في الدولة بشكل عام وفي القطاع الاقتصادي بشكل خاص هو مسئولية المجتمع ككل بمعنى اشتراك جميع

---

(١) يقصد بالوحدات الإدارية الحكومية، وحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة خدمية كانت أو اقتصادية.

أفراد المجتمع فيه سواء كانوا حكام أو محكومين حيث أن عملية الإصلاح تبدأ من الفرد نفسه حسب قدرته وموقعه في المجتمع.

١١- إن الرقابة المالية بصورها المختلفة تحتاج إلى تطوير يتماشى مع تحديث نظم الرقابة المالية في كافة الدول حيث لم يعد هدف الرقابة مجرد التأكد من حرفية اتباع تسلسل الصيغ القانونية والإجراءات الشكلية للتصرف المالي وإنما الرقابة على كفاءة الخيارات والبدائل التي تبنتها السلطات المختصة واستخدامها الجيد للموارد العامة.

١٢- هناك تخبط عاشه المجتمع المصرى على مدى عقود عديدة وأكبر دليل على ذلك أن لا أحد يعلم كم عدد الأجهزة الرقابية فى مصر حيث تتداول الأرقام ٢٠ جهازا تارة و ٣٠ تارة أخرى وما بينهما تارة ثالثة إلا أن من المؤكد هو وجود العديد من إدارات الرقابة داخل جميع الوزارات والهيئات بخلاف الأجهزة والهيئات المركزية التى ذكرتها فى خاتمة البحث آنفا إلا أنها – مكتملة – قد فشلت فشلاً ذريعا فى ضرب الفساد فى مهده أو حتى كشفه بعد حدوثه وهو ما جعلنا الآن نتحدث عن مليارات الجنيهات المهربة وآلاف الأفدنة المنهوبة دون أن نضع يدنا سوى على ١٠ % من حجم هذا الفساد وربما أقل ما دام الحال كما كان فى السابق دون محاسبة من كانوا على رأس هذه الأجهزة أو حتى دون وجود ما يشير إلى إمكان المحاسبة فى المستقبل.

١٣- من نتائج البحث فى موضوع الرقابة والفساد الإدارى نجد أن هناك تجارب دولية عديدة فى هذا المجال يجب الاستفادة منها. ولدينا خبراء كثيرون فى هذا الشأن يجب الاستعانة بهم والوثوق فيهم وفى الوقت نفسه لدينا بيئة خصبة للفساد ندُر تكرارها وهو ما أسهم فى انتشار الرشوة والتهرب الجمركى والضريبى وإهدار المال العام وتسهيل الاستيلاء على أملاك الدولة وتزوير أوراق رسمية وجشع وسوق سوداء واستغلال نفوذ وإهدار مال عام ومحسوبية وهى أمور ترتبط فى مجملها بالتربية والنشأة والتعليم

التى شهدت جميعها تراجعا واضحا خلال العقود الماضية وهو أمر يحتم إعادة النظر فى المنظومة الحياتية ككل لبناء مجتمع صالح يقوم على أسس متينة من الحق والعدل والمساواة وإلا فإن زيادة عدد الأجهزة الرقابية حتى إلى ضعف العدد القائم لن تؤتى ثمارا كما أن تغليظ العقوبات إلى أعلى مستوياتها لن يكون مجديا وبذلك فإن الحالة المصرية كاملة متكاملة فى حاجة إلى إعادة نظر.

١٤- إن ظاهرة الفساد تفشت على المستويات الإدارية والسياسية والأخلاقية فى مصر منذ منتصف السبعينات فحدثت تغيرات اقتصادية واجتماعية وثقافية فى ظل التحول لسياسة الباب المفتوح وتراجع دور الدولة وتشجيع القطاع الخاص ليتخذ دورا أكثر أهمية فى النشاط الاقتصادى. وقد واكب هذه التحولات تغيرات اجتماعية واسعة وسريعة تجلت إحدى صورها فى ظهور شرائح اجتماعية جديدة تملك الثروة وثارت تساؤلات حول دور الفساد فى تشكيل الواقع المصرى على الرغم من اتخاذ إجراءات لمواجهة الفساد عبر جهات ومؤسسات رقابية لم تستطع أن تضع حدا لهذه الظاهرة.. لماذا رغم تعدد الأجهزة الرقابية فى مصر حيث وصلت كما ذكرت آنفاً أكثر من ٢٥ جهازاً. ومع ذلك تحولت البلاد إلى بؤرة فساد سواء المالى أو الإدارى؟ والإجابة باختصار شديد هو أن عمل هذه الأجهزة الرقابية اقتصر على كتابة التقارير دون تحويل هذه المخالفات إلى المحاكمات إما لوجود ثغرات فى قوانين هذه الجهات أو لعدم الرغبة السياسية فى فتح هذه الملفات التى أصبحت مرهونة برغبة النظام أو الاختلاف مع النظام.

١٥- عجز الجهاز المركزى للمحاسبات عن التصدى لوقائع الفساد بسبب قصور قانون الجهاز بعدم احتوائه على النصوص التى تكفل تنفيذ توصيات الجهاز فيما يتكشف له من مخالفات بالجهات الخاضعة لرقابته وبعدم احتوائه على النصوص التى تتيح للجهاز الحق فى تقديم المسئولين عن تلك المخالفات إلى العدالة.

١٦- تعدد الأجهزة الرقابية وتداخل اختصاصاتها يؤثر على مواجهة الفساد الإدارى فى مصر ويمثل إهداراً للوقت والمال العام ويسبب تناقضات لا حصر لها، ولم تعد فاعلة فى ظل قيامها بمراقبة بعضها بعضاً لحساب القيادة السياسية بالطبع مما ألقى بظلال سلبية مباشرة على دورها الأساسى وهو مراقبة الفساد الإدارى فى الدولة. ولأن كل جهاز من هذه الأجهزة يعمل بمنأى عن الآخر بلا شفافية ولا صلاحيات تتناسب مع الهدف الذى أدى إلى استشراء الفساد داخل بعضها وليس هذا فقط بل التستر على الكم الأكبر من القضايا التى اكتملت أركانها أمام رئيس الجهاز وبدلا من أن تحال بأصحابها إلى قفص الاتهام تم حفظها فى أدراج المسئولين إلى أن جاءت ثورة ٢٥ يناير وما تبعها من كشف لجزء يسير من هذا الفساد ولكن المزعج فى الأمر أنه يبدو وكأن شيئاً لم يكن؛ فلم نتدارك حتى الآن الموقف لإصلاح هذا الخلل كما لم نر فى الأفق ما يشير إلى تراجع حجم الفساد المستمر والمستشرى فى كل أرجاء حياتنا حتى وصل الأمر إلى اتهامات متبادلة بين هذه الأجهزة بالقصور والتقصير تارة والفساد بداخلها تارة أخرى.

١٧- أن الأجهزة الرقابية تتعامل مع الجهات التى تقوم بالرقابة عليها دون تنسيق وأن الموظفين يكادون يتفرغون لإعداد البيانات والإحصائيات اللازمة لتلك الأجهزة الرقابية منصرفين عن الدور الأساسى فى زيادة الإنتاج.

١٨- طول الفترة الزمنية التى يستغرقها التحقيق والمحاكمة فى جرائم الفساد الإدارى مما يضعف من قوة الردع ويحدث كثيرا أن يهرب البعض إلى الخارج قبل المحاكمة لافتة على أن شدة العقوبات فى جرائم الرشوة واختلاس المال العام لم تمنع انتشارها مما يتطلب تفعيل النصوص القانونية.

١٩- عمليات الفساد الإدارى فى مصر كانت منظمة بكل دقة واستفاد منها عدد غير قليل من المصريين وظهرت لأول مرة فى مصر الرِّشاوي بالملايين

بل بالمليارات والتى كانت تدفع لكبار السياسيين والمسئولين عن طريق الخصخصة التى تمت خلال التسعينات وحتى ٢٠١٠ وكذلك إهدار المال العام والتربح والاستيلاء وجرائم الاستيلاء للغير. وأهم عنصر فى عملية الفساد فى مصر: الفساد الاقتصادى من خلال صدور قرارات اقتصادية وقوانين تم سنها من المجالس التشريعية وخدمت فئة صغيرة تسيطر على الحكم والحياة السياسية والاقتصادية وهناك حالات إثراء غير مشروع من خلال عمليات الاستيلاء على القطاع العام مما ضاعف فاتورة الفساد لتصل إلى(١.٥ تريليون جنيه) وفى مجال بيع الأراضى قد بلغت الفاتورة أكثر من ٣٠٠ مليار جنيه لعدد من رجال الأعمال الذين اشتروها بأبخس الأسعار وقاموا(بتسقيعها) وبيعها بالمليارات دون رد باقى الثمن للدولة وأن ميزانية الدولة قد خسرت حوالى ٢٠٠ مليار جنيه نتيجة بيع واحتكار صناعات معينة خلال فترات قصيرة مثل صناعة الحديد والأسمنت والغزل والنسيج واستيراد اللحوم الفاسدة والقمح المسرطن كذلك مشروعات جودة التعليم حيث تم رصد ٩ مليارات دولار لتطوير التعليم الذى زاد تخلفه وتراجعه. أما ديون مصر فقد خسرت مصر فيها أكثر من ٩ مليارات دولار وامتد الفساد ليشمل الشباب والرياضة فقد خسرت مصر الملايين التى كان من الممكن أن تنفقها على مراكز الشباب من خلال وهم تنظيم كأس العالم عام ٢٠١٠ وحصلت مصر على صفر فى حين نجحت جنوب أفريقيا فى تنظيم المونديال بينما خسرت مصر الملايين من خلال سفر الوزراء ورؤساء المصالح والهيئات لحضور الدورات التدريبية فى الخارج على نفقة الدولة بالإضافة إلى الندوات والمؤتمرات التى تعقد فى مصر والتى كلفت خزينة الدولة ملايين الجنيهات والغريب أنه حتى الآن لم يتم تحويل الفاسدين والمحتكرين إلى النيابة العامة !

٢٠- خلاصة النتائج أننا أمام مئات القضايا من الفساد الإدارى وأمام عصابة نهبت وأفسدت ولم تكتف بنهب أموال هذا الشعب ولكنها كانت تجيد

بخبراتها فى الفساد كيف تشترى ضمائر الآخرين وكيف تفسدهم أيضا فماذا حدث فى قضايا نهب المال العام؟

- وإلى أين وصلت التحقيقات؟
- وما نتائجها؟
- ولماذا تأخرت كل هذا الوقت؟
- وهل توصلت أجهزة الرقابة والتحقيق إلى نتائج وقرارات حقيقية؟
- أم أن الوقت كفيل بإغلاق هذه الملفات خاصة مع تغيير المسئولين فيها؟ وهل يأخذ المسئولون الجدد القضايا بشىء من الجدية؟
- أم أنها دائرة مفرغة لن تصل إلى شىء؟

إننا أمام عمليات تأجيل وتسويف مريبة تدعو للشك. هناك بطء شديد فى متابعة هذه الملفات حتى وصل الأمر إلى درجة النسيان.. ماذا حدث؟.. ولماذا؟.. ليس من مصلحة أحد أن يدان شخص برئ أو أن تحوم الشبهات حوله ولكن لا ينبغى أيضا أن يفلت الفاسدون من العدالة ومعهم أموال شعب فقير أحوج ما يكون لأمواله المنهوبة.

التوصيات:

وفقاً للهدف من البحث وما انتهت إليه الدراسة من نتائج، يوصى الباحث بما يلي:

أولاً : توصيات تتعلق بالرقابة المالية :

١- إصلاح نظام المشتريات الحكومية لتصبح قائمة على الشفافية والتنافس وعلى معايير موضوعية في اتخاذ القرار.

٢- إصلاح نظم التوظيف والترقية في القطاع الحكومي لتصبح على أساس الكفاءة وليس المحسوبية والواسطة.

٣- العمل على إنشاء نظام مالي شامل ومتكامل بحيث تقدم الموازنة كاملة وشاملة عن النشاط المالي السابق والحالي والمستقبلي ويغطي بالتفاصيل جميع العمليات المالية مما يؤدي إلى زيادة كفاءة الإدارة المالية للموازنة.

٤- وضع إستراتيجية تكافح البطالة والتضخم اللذين يعملان على نشأة الفساد الاقتصادي والاجتماعي.

٥- تحديد مستويات للرواتب بالشكل الذي يمنع الموظف من التفكير بارتكاب الفساد وتحسين مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين بالشكل الذي يساهم بعدم تحمل المواطن تكلفة هذه الخدمة.

٦- يجب أن يتضمن نظام الرقابة الداخلية المكونات التالية لكي يتصف بالشمول والفاعلية ويحد من ظاهرة الفساد في الوحدات الإدارية الحكومية[١]:

أولاً : بيئة رقابية سليمة تتضمن العناصر التالية :

- ميثاق للسلوك الأخلاقي يشتمل على قواعد الاستقامة والقيم الأخلاقية.
- تعيين الأفراد المناسبين وبصفة خاصة في الوظائف الهامة أو الحساسة.
- تحديد واضح للسلطات والمسئوليات.
- المشاركة الفعالة للإدارة في عملية الرقابة.
- نظام للمحاسبة أو المساءلة.
- الشفافية في اتخاذ القرارات.

ثانياً : ضوابط رقابية مناسبة.

ثالثاً : مراجعة داخلية فعالة.

رابعاً : نظام فعال لتوصيل معلومات الرقابة من أعلى لأسفل ومن أسفل لأعلى.

خامساً : المتابعة المستمرة لجودة أداء نظام الرقابة.

٧- ضرورة تفعيل الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني من محاربة

---

(١) John Flaherty, Role of Internal Auditors in the Anticorruption Battle, Paper Presented at the English International Anti corruption conference in Lima, Peru, Sep. 7-11, 1997, web site, http://www1.transparency.org, pp. 1-5.

الإفساد والمفسدين.

٨- حماية أجهزة مكافحة الفساد من التدخل السياسي، وذلك من خلال تعزيز استقلالها وضمان عدم التدخل السياسي في قراراتها كما هو الحال في العديد من الحالات وعدم الشفافية والقيود على تقارير الأجهزة الرقابية والتداخل في الاختصاصات بين الجهات الرقابية وحاجتها إلى استقلالية أكبر وتعزيز شفافية النتائج التي تتوصل إليها أجهزة مكافحة الفساد وتقاريرها من خلال إتاحتها للجمهور عقب الانتهاء من التحقيقات، وتأسيس آلية فعالة للإبلاغ عن المخالفات ومتابعة التحقيقات التي تجريها أجهزة مكافحة الفساد، والقرارات التي تصدرها بمزيد من الشفافية من أجل الجمهور العام.

٩- تأمين المعيشة الكريمة للعاملين في الدولة وتأمين احتياجاتهم الأساسية هم وزويهم في حياتهم وفي حالة عجزهم بسبب المرض أو الشيخوخة والاهتمام بحقوقهم المادية والمعنوية من أهم مقومات مكافحة الفساد والإصلاح الاقتصادي، حيث تبين أن أهم الأسباب التي تؤدي للفساد بمصر على التوالي (ضعف الدخول والمرتبات بنسبة ١١%، وغياب الضمير الأخلاقي بنسبة ١١%، وكذلك الأداء الرقابي الضعيف من السلطات والأجهزة الرقابية بنسبة ١٠%).

١٠- جمع المعلومات وتحليلها مع استخدام التدريب المستمر للعاملين لتحسين مستوى أدائهم العملي وبالتالي تحقيق عائد مالي أكبر يغني عن الحاجة للرشوة.

١١- نشر الوعي التثقيفي للمجتمع بتقبيح الفساد والإعلان عن مرتكبيه مع تحفيز الموظفين الشرفاء ودعمهم مادياً ومعنوياً.

١٢- الاستمرار في الإصلاح السياسي والاقتصادي وذلك للحد من الفساد وتحقيق الاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي، وخلق الثروة وفرص العمل وتقليل معدلات الفقر في البلاد.

١٣- رفع كفاءة الجهاز الإداري للدولة عن طريق تشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص، تحسين أداء القطاع العام بالدولة من حيث الاكتفاء بالعدد المناسب من العاملين وتحسين نظم الأجور والتأمينات والمعاشات الخاصة بهم، ورفع مستوى العاملين بالجهاز الإداري للدولة.

١٤- جعل الدور الأساسي للحكومة هو وضع التشريعات ومراقبة الحالة الاقتصادية والتدخل لضبطها. وتحديد وترتيب أولويات الإصلاح في القطاعات الاقتصادية المختلفة، ونشر وتعميم آليات مكافحة الفساد، حرية تداول المعلومات والبيانات الشفافية (Freedom of Information "FOI).

١٥- خفض مستويات الفقر في البلاد وتحقيق التنمية المستدامة، وتطبيق مبادئ الديمقراطية، وتفعيل مبادئ الحكم الرشيد والشفافية والمسئولية بالإسراع في عملية التنمية عن طريق دعم التعليم ورفع مستوى المعيشة.

١٦- تحتاج مواجهة ظاهرة الفساد إلى منظومة شاملة تقلل فرص الفساد أساسها توفير عناصر الحاكمية وتعزيز الديمقراطية واحترام المواطن وحقوقه وتعزيز مشاركة مجتمعية في اتخاذ القرارات والرقابة عليها، إضافة إلى مجموعة من العناصر المباشرة مثل :

- توافر إرادة سياسية لدى القيادات والمسؤولين بضرورة مواجهة ظاهرة الفساد.
- وجود قانون ينشئ الهيئة القومية لمكافحة الفساد بوصفها هيئة دائمة ويعطيها صلاحيات مساءلة جميع الأشخاص بمن فيهم السياسيون ومسؤولو الأجهزة الأمنية، وينظم آليات التعامل مع الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة.
- اختيار الأشخاص ذوي المصداقية والنزاهة لتولي مناصب قيادية في الهيئة (مثل القضاة وذوي الحصانات) ومنع إقالتهم إلا بشروط مقيدة مثل سوء السلوك أو عدم القدرة على القيام بالوظيفة.

- توفير المصادر البشرية والحاجات والأموال اللازمة لعملهم في إطار موازنة الدولة ومن خزينتها وإعطائهم رواتب كافية.
- وجود تشريعات مساندة، مثل قانون الكسب غير المشروع، وقانون الذمة المالية والإفصاح لدى كبار المسؤولين وعقوبات رادعة ومشددة على من يتدخل أو يحاول التأثير في قرارات الهيئة أو يرتكب فعل الفساد أو يساعد عليه.
- تبني الهيئة إستراتيجية وطنية شاملة ودائمة تعتمد الوقاية والتوعية وإشراك المواطنين في مواجهة الفساد والحد منه، لكون مواجهة الفساد تحتاج إلى نفس طويل، ولكن هذا لا يتعارض مع أهمية عدم التردد أو التلكؤ في محاسبة بعض الرموز والنماذج التي تفيد بجد الهيئة في قطع دابر الفساد والفاسدين وفي مقدمهم بعض رموز الفساد من مراكز النفوذ.

١٧- تعديل قانون العاملين المدنيين بالدولة وتضمينه أسس أكثر موضوعية للتعيين والترقية ورفع مرتبات العاملين إلى الحد الذي يوفر لهم حياة كريمة وإيجاد نظام للحوافز المالية بحيث يتناسب الحافز مع الجهد المبذول ولا يساوي بين جميع العاملين بغض النظر عن كفاءتهم كما هو الوضع الحالي. وتعديل نظام التعيين والترقية في الوظائف العامة بما يقلل من السيطرة الكاملة للجهة الحكومية على عمليات إجراء الاختبارات والامتحانات والتقييم على أن يكون هناك جهات خارجية تشترك في هذه العملية حتى تتسم بالحياد.

١٨- منح الجهات الرقابية الاستقلال الكافي عن السلطة التنفيذية والتنسيق بينها في الاختصاصات وإصدار قانون الإفصاح وتداول المعلومات لتعزيز الشفافية والنزاهة لتمكين المجتمع المدني والإعلام والمواطن العادي من الحصول على المعلومات في وقت مناسب وبمصروفات في متناول يده.

١٩- توفير الأدلة المهنية اللازمة للعمل الرقابى تجنباً للاجتهادات الشخصية

ومنعاً لتشتت الجهود وتنوع الأساليب فى التصدى للقضايا الرقابية، وذلك بما يلزم من التشريعات المالية أو بتعديل القائم منها ووضع معايير الأداء ومقاييس الفاعلية والاهتمام بنظم الضبط الداخلى فى الوحدات محل المراجعة والتعاون والتنسيق مع الهيئات العلمية ومراكز البحوث المتخصصة لوضع المعايير لقياس الأداء وتقييم النتائج.

٢٠- يجب أن يتوافر فى القائمين بأعمال الرقابة الكفاءة المهنية اللازمة التى تمكنهم من القيام بأعمال التدقيق أو التقييم مطلعين وعالمين بالتطور المهنى وأصوله ونظرياته المختلفة – والعمل الدائم على تحسين مستوياتهم بإقامة الدورات التدريبية واللقاءات العلمية وتوفير الكتب والمراجع المتخصصة وحضور وإقامة الندوات والمؤتمرات الإقليمية والدولية التى تتولى مناقشة موضوعات الرقابة المالية وما يتعلق بها.

٢١- وضوح وسهولة فهم النظام الرقابى ومرونته بما يكفل حسن الأداء وعدم تعطيل أعمال الوحدات الخاضعة للرقابة والتزام نظام الرقابة بالإصلاح والإرشاد والتوجيه البناء. ولا يقف دوره على اكتشاف الأخطاء فقط، كما أن نظام الرقابة الناجح يجب أن يكون اقتصاديا يحقق وفورات أكبر من تكاليفه – ولا يوجد تكرار أو ازدواج فى أعمال الرقابة وبين أجهزتها المختلفة وأن يتم بعضها أعمال الآخر.

٢٢- يجب أن تؤخذ ملاحظات وتقارير القائمين بالرقابة بالاهتمام البالغ وأن تصدر القوانين اللازمة لتشديد العقوبات فى جرائم المال العام كما يقتضى الأمر سرعة البت فيها واقتراح إنشاء دوائر قضائية خاصة للنظر فى قضايا المخالفات المالية من رشوة و تزوير واختلاس.. الخ ويستحسن أن يعاد النظر فى إنشاء محكمة خاصة بذلك تتبع الجهاز الأعلى للرقابة وقد سبقت بعض الدول إلى ذلك.

٢٣- العمل على إيجاد رقابة شعبية ذاتية على غرار تلك التى كانت فى صدر الإسلام لتحمى بحق الصالح العام وتصون المال العام وتحرص على ألا

يُمس إلا بالحق والعدل.

وفى هذا السياق نعرض أهم التوصيات التى انتهت إليها الندوة التى عقدت بالتعاون بين الأمم المتحدة والمنظمة للأجهزة العليا للرقابة(الأنتوساى) إلى ما يلى(١):

- وضع رقابة قبل الصرف(رقابة مانعة).
- تعاون كافة السلطات(تشريعية – قضائية – تنفيذية) فى مكافحة الفساد.
- التأكيد على الرقابة المالية لما لها من تأثير فى منع الفساد وذلك من خلال:
  - الاهتمام بنظم الرقابة الداخلية وتشجيع إنشاء أقسام للرقابة الداخلية وتدريب القائمين عليها بالوحدات الخاضعة للرقابة ووضح العلاقة بين المراقبة الداخلية والخارجية.
  - توافر معايير للأداء للعمل على تحسين نتائج العمليات عن طريق التحليل الاقتصادى.
- تطوير العمل بالوحدات الخاضعة للرقابة وزيادة فعاليتها وذلك بتطويرها وتنميتها إدارياً والقضاء على معوقات العمل بها وتوافر اللوائح والإجراءات المنظمة للعمل والتأكد من دقتها ووضح العلاقة بين السلطة والمسئولية وعدم تركيز السلطات ومراجعة وتعديل النظم والقوانين والتأكد من فهم المستخدمين لها.

ثانياً : توصيات تتعلق بالرقابة الإدارية:

١- يجب تحديد مفهوم الرقابة على وجه دقيق وذلك من خلال تدخل المشرع لتحديد جهات الرقابة ومجال اختصاص كل منها على وجه التحديد؛ وذلك للقضاء على ظاهرة التعددية والازدواجية فى مجال العمل الرقابى أو من خلال التنسيق بين تلك الأجهزة.

٢- ضرورة إعداد معايير عامة للرقابة الإدارية يقوم بوضعها

---

(١) منشور بموقع٧ منظمة الانتوساي على شبكة الويب .www.intosai.org

متخصصون أو ممارسون للعمل الرقابى بحيث تكون قابلة للتنفيذ ومستهدية وذلك بمعايير المراجعة فى الدول المتقدمة.

٣- ضرورة إعداد عضو الرقابة الإعداد الفنى المناسب وذلك من خلال التدريب العملى بالوحدات الخاضعة للرقابة لمدة سنة على الأقل للتعرف على أصول العمل سواء كان مالياً أو ومحاسبياً أو قانونياً – وكذلك من خلال التدريب العملى الذى تعده الأجهزة الرقابية.

٤- ضرورة منح المراقب صلاحيات ممارسة العمل الرقابى وذلك من خلال منحه حق الضبط القضائى وحق التفتيش الإدارى.

٥- ضرورة تأكيد استقلال الأجهزة الرقابية وعدم تبعيتها منعا لما يمكن أن تتعرض له من ضغوط ومؤثرات خارجية.

٦- ضرورة إعادة محكمة المحاسبات وتدعيم سلطاتها وكذا المحكمة التأديبية للمخالفات المالية.

٧- إعادة الهيبة لأجهزة الرقابة الخارجية وذلك عن طريق تشديد الجزاءات فى حالة المخالفة المالية أو الإدارية أو عدم الرد على تلك الأجهزة أو التأخير فى الرد عليها.

٨- نشر تقارير الرقابة بصورة علنية وتضمين تلك التقارير الإجراءات التى تمت حيال المخالفين.

وبالنسبة لمكافحة الفساد وسوء الإدارة ومحاولة اكتشافها ومواجهتها يتطلب أمورا ضرورية نجملها فيما يلى:

١. ضرورة وضع واتباع المزيد من التنظيم الدقيق والواضح لسير العمل فى وحدات الجهاز الإدارى للدولة والمؤسسات والهيئات الخدمية والاقتصادية وشركات قطاع الأعمال العام وتعزيز الرقابة الداخلية كأسلوب لتنظيم وإدارة واستخدام دقيق للحاسب يمكن أن يشكل فى هذا الإطار سبلاً لا يمكن الاستهانة بها.

٢. تعزيز وتدعيم الأجهزة العليا للرقابة حتى تتمكن من أن تساهم بفاعلية فى

التقليل من انتشار ظاهرة الفساد وإهدار الموارد العامة ومع وجود نظام شامل للرقابة يغطى كل القطاعات والأنشطة وخاصة المثيرة للشك فيها.

٣. أن مكافحة الفساد وسوء الإدارة من جانب مؤسسات وهيئات الدولة لا تكون فعالة دون مشاركة نشطة من المواطنين والرأى العام من خلال إعلان ونشر التقارير؛ فهذا النشر بمثابة العمل الرداع للموظفين غير الأمناء بصفة خاصة.

٤. إعادة صياغة ووضع القوانين والنظم محكمة الحلقات والتى تشمل عقوبات رادعة مع وجود نظام سريع لمحاكمة المخالفين سيؤدى إلى مكافحة الفساد وسوء الإدارة إلى حد كبير.

- وضع معايير واضحة و دقيقة عند إعداد إقرارات الذمة المالية وتطوير أسلوب مراجعتها.
- وضع استراتيجية وخطة عمل لأجهزة الرقابة لأهمية دورها فى كشف الفساد وسوء الإدارة مع التركيز على النواحى التالية:-
  - o التحقق من تنفيذ القوانين واللوائح فى الوحدات الخاضعة للرقابة.
  - o مراجعة إجراءات العطاءات والمناقصات والاتفاقيات وبعض المعاملات المالية وتحصل الضرائب وتحديد مخاطرها.
  - o التأكد من حسن توظيف المال العام باستخدام معايير الاقتصاد والكفاءة والفعالية(رقابة الأداء).
  - o وضع برامج المراجعة المناسبة ومراجعة المشروعات الكبيرة على مراحل وليس بعد الانتهاء من المشروع فقط
  - o الاهتمام بتدريب المراجعين وتوفير الخبرات المهنية الأخرى اللازمة.
- ضمان استقلالية أجهزة الرقابة وإعطائها الحماية الضرورية لحسن قيامها بالمهام المنوطة بها وتوفير الموارد المالية والمادية والبشرية اللازمة لذلك وعرض تقاريرها على الجهات المختصة ومدى إمكانية عرض بعض هذه التقارير على الرأى العام.

- تسهيل الاتصال بين أجهزة الرقابة والمواطنين وذلك للحصول على المعلومات المتعلقة بالفساد وسوء الإدارة.
- إنشاء مكاتب أو إدارات لمكافحة الفساد وسوء الإدارة.
- تشجيع التعاون الدولى وتبادل الخبرات والمعلومات فى هذا المجال.
- التأكيد على دور أجهزة الرقابة فى المتابعة القانونية والتحقيق فى المخالفات والسلطات القضائية الممنوحة لها.
- العاملين بالجهاز المركزى للمحاسبات يرون أن القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ المنظم لعمل الجهاز الذى تم تعديله مرة أخرى عام ١٩٩٨ لم يعد يرقى إلى متطلبات المرحلة مطالبين بإعادة النظر فى القانون وإعادة هيكلة الجهاز واستكمال كوادره بمتخصصين وإجراء تعديلات تشريعية تتيح الإحالة للنيابيتين العامة والإدارية وذلك لأن التبعية هنا سواء للرئاسة أو للبرلمان تفقده الاستقلالية على الرغم من أن أولى مهام الرقابة الشاملة على أموال الدولة وهو ما يستدعى إلى جانب استقلالية الجهاز تغليظ العقوبة على من يمتنع عن الرد على تقارير أو يراوغ فى تنفيذها.
- يجب إعادة النظر فى قانون هيئة الرقابة الإدارية بما يجعله بمنأى عن تدخل أى من السلطات الرئاسية أو التنفيذية أو البرلمانية خاصة إذا وضعنا فى الاعتبار أن هيئة الرقابة الإدارية كانت نموذجاً مشرفاً فى الأداء بغض النظر عن سطوة القيادة السياسية عليها وهو ما حد من فاعليتها على اعتبار أن رئيس الهيئة كان يتم تعينيه بقرار جمهورى وهو أم يتحتم معه إعادة النظر فى هذا الإجراء مستقبلاً.
- يجب إعادة النظر فى تبعية جهاز مباحث الأموال العامة(إحدى أفرع وزراه الداخلية) وإعادة هيكلته بما يعيد الثقة إلى القائمين عليه وتفعيل دوره من خلال دعم رسمى واضح لجهاز الشرطة بصفة عامة حتى يمكن للشارع أن يستقر وهو ما يعود بأثر إيجابى مباشر على المؤسسات الأمنية ككل هى بمثابة جهاز رقابى هو الأهم والأكثر فاعلية بين كل هذه الأجهزة

التى تستطيع العمل فى النهاية دونه سواء من حيث التنسيق معه أو الاعتماد عليه وهو أمر غاية فى الأهمية ربما قد غاب عن أذهان الكثيرين حين مناقشة أو دراسة تفعيل دور الأجهزة الرقابية.

- يجب دمج جميع أجهزة الرقابة فى هيئة واحدة أو تحت مظلة واحدة أو مسمى واحد وهو هيئة مكافحة الفساد وأن يمنح هذا الجهاز صلاحيات كاملة فى الأداء والرقابة والإحالة للقضاء دون تدخل من أى سلطة كانت ودون اعتبار لشخصية أو لمكانة ذلك المتهم ما دام مداناً بما يكفى للإحالة وإلا فإننا نعود للوراء مرة أخرى.
- يجب الأخذ بتوصيات المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة والتى تضمنت السعى إلى استقلال رؤساء الأجهزة الرقابية من حيث التعيين والمزايا والحصانة القانونية والعزل وتوفير الحماية القانونية لأفراد الرقابة حين أداء أعمالهم إلى جانب استقلالية رؤساء الأجهزة العليا للرقابة وتوسيع السلطات الممنوحة لاختصاصات هذه الأجهزة كما تحتم الحالة الراهنة التى تعيشها مصر إعادة هيكلة هذه الأجهزة أيضا وإعادة النظر فى طبيعة عملها بحيث تعمل على الرقابة الوقائية لمنع الفساد وليس محاربته فقط.
- ضرورة العمل على وجدود ميثاق شرف إعلامي يحث على الفضائل ويمنع الرذائل، وذلك لتتناغم المنظومة الإعلامية مع ظروف المجتمع المصري وطبيعته وعاداته وتقاليده، وقواعد الإسلام وأحكامه ومبادئه التي تحض جميعها على الخير والمحبة والسلام والتكافل الجتماعي والعفة والطهارة والاستقامة.
- إن الأمانة الوطنية تقتضى الآن فتح ملفات الفساد من جديد أمام القيادات الجديدة فى الأجهزة الرقابية فى مصر:-
  - أول هذه الملفات هو ملف الأراضى ابتداء بآلاف الأفدنة التى تحولت إلى مبان فى المدن الجديدة وما حدث فيها من التحايل والتلاعب

وانتهاء بما جمع المسئولون من العقارات والفيلات والقصور والآف الشقق التى حصلوا عليها ما بين الشواطئ والمنتجعات. إن ملف الأراضى والعقارات يضم نصف ثروة الشعب الضائعة ولابد من تتبع هذه الثروات وردها لأصحابها الحقيقيين.

- لابد من فتح ملفات قروض البنوك والديون التى تم إسقاطها عن عدد كبير من رجال الأعمال فى أزمة البنوك الشهيرة. لقد خسرت البنوك المصرية فى هذه الأزمة مئات الملايين من الجنيهات وهى تمثل ودائع ومدخرات الشعب المصرى وسمحت الدولة لنفسها أن تدخل فى تسويات تنازلت فيها عن حقوق الشعب ومدخراته.

وبجانب هذا فإن قضية تعويم الجنيه المصرى ورفع سعر الدولار بنسبة ١٠٠ % مرة واحدة جريمة لابد أن يحاسب المسئولون عنها لأنها لن تسقط بالتقادم لقد كانت سببا فى كل ما لحق بالاقتصاد المصرى من الكوارث طوال السنوات الماضية.

- لابد من فتح ملفات برنامج الخصخصة وبيع أصول الدولة المصرية من المصانع والمشروعات ويكفى أن تقديرات البنك الدولى لقيمة هذه المشروعات تجاوزت ٥٠٠ مليار جنيه وعلى جهات الرقابة والتحقيق أن تكشف لنا عن الأرقام الحقيقية التى تم بها بيع هذه المشروعات وحجم العمولات التى حصل عليها كبار المسئولين فى الدولة وبجانب هذا لابد من فتح ملفات إعادة بيع هذه المشروعات إلى جهات أجنبية كما حدث مع مصانع الأسمنت والاتصالات التى اشترتها شركات أوروبية وعربية وهل دفع أصحاب هذه المشروعات مستحقات الدولة من الضرائب.
- لابد من فتح ملفات توزيع المناطق السياحية فى شرم الشيخ والغردقة والأقصر والساحل الشمالى وكيف تم بيع الأراضى فى هذه المناطق لعدد قليل من الأشخاص المقربين للسلطة فى العهد البائد وتحديد

الأرباح التى جنوها من بيع هذه الأراضى والتصرف فيها لقد حقق هؤلاء أرباحا خيالية وللشعب حق فيها.

- لابد من فتح ملف تبوير الأراضى الزراعية النيلية الخصبة وتحويلها إلى عقارات ومبان فى كل أرجاء المحروسة لقد كانت هذه الجريمة واحدة من أكبر الجرائم التى استباحت قدسية أقدم ثروات هذا الشعب التى تناقلتها الأجيال جيلا بعد جيل حتى جاء العهد البائد وقضى على أكثر من مليون فدان من أجود الأراضى فى الدلتا والصعيد وتحولت إلى كتل خرسانية.
- لابد من فتح بند الهدايا والعطايا والهبات من أجهزة الدولة إلى كبار المسئولين فيها وهى لم تكن هدايا بسيطة ولكنها كانت رشاوى مقنعة تدفع فيها مئات الملايين من أموال الشعب الغلبان وكأن كل مسئول يتصرف فى أملاكه الخاصة والغريب أن كبار المسئولين كانوا يقومون هذه الهدايا بعضهم لبعض فى كل المناسبات ابتداء بزواج الأبناء وانتهاء بأعياد الميلاد والمناسبات السعيدة.
- هناك ملفات أكثر من ٣٢ أسرة احتكرت كل شىء فى مصر وسيطرت ثلاثين عاما على موارد الدولة المصرية بكل مصادرها وما حصلت عليه من القروض والمساعدات الخارجية وانتقلت أموالها إلى الأبناء والورثة وفى المقابل كان هناك الملايين الذين يسكنون العشوائيات ويعانون الأمراض ويشربون من المجارى إن ملفات الديون الخارجية والداخلية تحتاج إلى مراجعات جادة وحاسمة حتى يعرف الشعب أين ذهبت هذه الديون.

إن كل إنسان فى مصر جمع مالا حلالا ودفع مستحقات الدولة لابد أن نفتح أمامه كل الأبواب لاستكمال مشواره فى الحياة ولكننا نتحدث هنا عن أشخاص نهبوا أموال الشعب أين ذهبت هذه الديون؟

نحن الآن أمام قيادات جديدة فى أهم أجهزة الرقابة وهى الجهاز

المركزى للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية والكسب غير المشروع والمطلوب أن تكون هناك إجراءات حاسمة وصارمة فى السعى لاسترداد أموال الشعب لا داعى للحديث عن الماضى وإن كان مؤلما ولا داعى لاسترجاع صور التسويف والتأجيل والمماطلة فى قضايا الفساد ونهب المال العام وعلينا أن نفتح الملفات من جديد حتى يسترد الشعب ماله الضائع.

وأخيراً:

فلست أدعى لهذا الجهد البسيط الكمال فالكمال لله الخالق وحده فهو جهد المُقل وهو خطوة فى طريق العلم فإن وفقت فيما قصدته من هذا البحث فهذا بفضل الله تعالى على ثم بتوجيه وإرشادات الأساتذة الأفاضل المشرفين. وإن كانت الأخرى فلا حول ولا قوة إلا بالله والله يعلم أنني حاولت واجتهدت أملاً ألا أحرم أجر المجتهد المخطئ.

****** تم بحمد الله ******

(وما توفيقى إلا بالله عليه توكلت واليه أنيب)

صدق الله العظيم

أهم المراجع المستخدمة

أولاً : المراجع العربية :

١- الكتب.

٢- الرسائل الجامعية.

٣- البحوث والمقالات.

٤- دوريات ومجلات علمية.

٥- مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية والتشريعات.

٦- اتفاقيات ووثائق دولية.

٧- الندوات والمؤتمرات.

٨- التقارير.

٩- ترجمات.

١٠- معاجم وقواميس وموسوعات.

١١- الشبكة الدولية للمعلومات "الإنترنت".

ثانياً : المراجع الأجنبية باللغة الإنجليزية.

ثالثاً : المراجع الأجنبية باللغة الفرنسية.

المراجـــع

أولا: المراجع العربية:

(١) الكتـــــــب :

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا، أصول الإدارة العامة، منشأة دار المعارف سنة ١٩٧٢.

د. إبراهيم عثمان شاهين، المراجعة – دراسات وحالات عملية، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٩٠.

د. أحمد إبراهيم، محكمة المحاسبة الفرنسية وأساليبها فى الرقابة المالية، القاهرة، دار الفصول للنشر، ١٩٤٩.

د. أحمد جامع، علم المالية العامة، الجزء الأول، مكتبة سيد عبد الله وهبة، سنة ١٩٦٥.

د. أحمد رشيد، الفساد الإداري: الوجه القبيح للبيروقراطية المصرية، القاهرة، دار الشعب، ١٩٩٦.

د. أحمد رشيد، إدارة المؤسسات العامة، القاهرة، دار المعارف ، ١٩٦٧.

أحمد سلامة بدر، التحقيق الإدارى والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

د. أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة ، القاهر، دار النهضة، سنة ١٩٨١.

د. أحمد محمد عبداللطيف، جرائم الإهمال، الوظيفة العامة، مكتبة الرسالة الدولية للطباعة، القاهرة، ١٩٩٦.

د. إسماعيل صبرى عبد الله، تنظيم القطاع العامة (الأسس النظرية وأهم القضايا التطبيقية)، دار المعارف بمصر، ١٩٦٩.

د. إسماعيل صبرى مقلد، دراسات فى الإدارة العامة، دار المعارف بيروت.

د. إكرام بدر الدين، ظاهرة الفساد السياسي: النظرية والتطبيق، دار الثقافة، القاهرة، ١٩٩٢.

آلان فارنسوبرث، المدخل إلى النظام القضائي في الولايات المتحدة، ترجمة د. محمد لبيب شنب.

د. السيد عبد المولى، المالية العامة المصرية، دارسة للاقتصاد العام المصرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٥.
د. السيد على محمود الهشمرى، النظام القانونى للعاملين فى القطاع العام والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها، سنة ١٩٦٤.
د. السيد محمد مدنى، مسئولية الدولة عن أعمالها المشروعة والقوانين واللوائح، سنة ١٩٥٢.
د. أنور أحمد رسلان، مبادئ الإدارة العامة الكتاب الأول، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.
د. أنور أحمد رسلان، مسئولية الدولة غير التعاقدية، دار النهضة العربية ١٩٨٠.
د. بكر القبانى، الإدارة العامة، ١٩٦٨.
د. بكر القبانى، الرقابة الإدارية، ١٩٧٨.
بيير لاكوم، الفساد، ترجمة: سوزان خليل (القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠٠٩).
د. ثروت بدوى، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية بدون.
د. ثروت عبدالعال أحمد، النظام القانوني للمخالفات المالية، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
د. جميل أحمد توفيق صبحى تادرس قريصه، اقتصاديات الأعمال، دار الفكر الجامعى، ٢٠٠٤.
د. حامد عبد المجيد دراز، مبادئ الاقتصاد العام، مركز الإسكندرية للكتاب، ١٩٩٧.
د. حسين عبد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإدارى، دراسة تطبيقية مقارنة، دار الفكر الجامعى، ٢٠٠٤.
د. حمدي عبدالعظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، إداري – تجاري – سياسي – دولي – منهج نظري وعملي، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٨.
د/ ربيع أنور فتح الباب: القانون الإداري القطري المقارن، دار النهضة

العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٣.
د. رفيق محمد سلام، جرائم المال العام علماً وعملاً، القاهرة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥.
د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على أداء الجهاز الإدارى، دار النهضة العربية، ١٩٩٦.
د. رمضان محمد بطيخ، نظم الترقية في الوظيفة الفرنسية، القاهرة، دار الحقوق للطبع والنشر والتوزيع، ١٩٨٤.
د. رمزى طه الشاعر،دروس فى مبادئ الإدارة العامة،الجزء الثالث، ١٩٩٧.
د. سامى الطوخى، الإدارة بالشافية الطريق للتنمية والإصلاح الإدارى من السرية وتدنى الأداء البشرى والمؤسسى(دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
د. سعيد يحيى، الرقابة على القطاع العام، المكتب المصرى الحديث، ١٩٦٩.
د. سليمان الطماوى، مبادئ الإدارة العامة، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٨٠.
د. سليمان الطماوى، الوجيز فى القانون الإدارى، القاهرة، ١٩٨٤.
د. سليمان الطماوى، قضاء التأديب دارسة مقارنة، دار الفكر العربى، ١٩٩٥.
د. سليمان محمد الطماوى، مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية، طبعة أولى، ١٩٥٣.
شيخ الإسلام تقي الدين احمد بن تيمية، الحسبة في الإسلام، نشرها قصي محب الخطيب، القاهرة ١٣٨٧هـ.
د. صلاح الدين العطيفى، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزى للمحاسبات، ١٩٧٨.
د. صلاح الدين العطيفى، النظام التأديبى فقهاً وقضاءً طبقا للقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بدون.
د. طعيمة الجرف، القاون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٧٣.
د. طعيمة الجرف، رقابة القضاء على أعمال الإدارة، ١٩٩٦.
د. عبد الحميد كمال حشيش، دراسات فى الوظيفة العامة فى النظام الفرنسى بدون.

عبدالخالق فاروق، جذور الفساد الإداري في مصر: بيئة العمل وسياسات الأجور والمرتبات في مصر، ١٩٦٣-٢٠٠٢ (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٨.
د. عبد الفتاح الصحن الرقابة المالية دراسة ونقد وتحليل مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٧٩.
د. عبد الكريم صادق بركات، د. عوف محمود الكفراوى، الاقتصاد المالى الإسلامى، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٤.
د. عبد الكريم صادق بركات، المالية العامة(النفقات العامة والقروض العامة)، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٦٦.
د. عبد الكريم درويش، دليلا تكلا، الإدارة العامة، معهد الإدارة العامة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٦٨.
د. عبد المحسن الخشاب، الحياة العامة اليونانية السياسية والاقتصادية فى القرن الخامس الميلادى، ١٩٥٨.
د. عبد المنعم فوزى، المالية العامة فى المجتمع الاشتراكى الديمقراطى التعاونى، منشأة المعارف، الطبعة الأولى، ١٩٦١.
د. عبد المنعم فوزى، مذكرات فى تطور مصر الاقتصادى والمالى فى العصر الحديث، دار المعارف بمصر الطبعة الأولى ١٩٥٦.
د. عبدالمنعم محفوظ، الموظفين والحكومة بين الخضوع والمواجهة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٦.
د. عزيزة الشريف، مساءلة الموظف العام، القاهرة، ١٩٩٦.
د. علي شتا، الفساد الإداري ومجتمع المستقبل، مكتبة الإشعاع، الإسكندرية، ١٩٩٩.
د. على عبد الفتاح الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة.
د. على محمد عبد الوهاب، البيئة الإدارية نظرة سلوكية، مكتبة عين شمس، عام ١٩٧٤.
د. عمر حلمى فهمى، إصدار القانون ودوره فى العملية التشريعية، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٨.

د. عمر حلمى فهمى، الأجور ودورها فى تحفيز الموظف العام، دار الثقافة الجامعية، جامعة عين شمس، القاهرة، ١٩٨٨.
د. عمر حلمى فهمى، طبيعة اختصاص القضاء الإدارى بمنازعات العقود الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
د. عمر حلمى فهمى، معيار تمييز العقد الإدارى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣.
د. عمر حلمي فهمي، مبدأ الجدارة في تولية الوظائف العامة، القاهرة، مكتبة عين شمس، ١٩٩٤.
د. عمر محمد مرشد الشوبكى، مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة، بدون
د. عوف محمد الكفراوي، الرقابة المالية في الإسلام، مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٣.
د. عوف محمد الكفراوى،الرقابة المالية، مطبعة الانتصار،الإسكندرية، ٢٠٠٤.
د. عبد الغنى بسيونى، القضاء الإدارى، ١٩٨٦.
د. فرج جيران، محاكم ودوادين المحاسبة، بدون
د. فهمى محمود شكرى، الرقابة المالية العليا مفهوم عام وتنظيمات أجهزتها فى الدول العربية وعدد من الدول الأجنبية، دار مجد لاوى للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٣.
فهمي هويدي، عن الفساد وسننيه (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٦).
د. فؤاد مهني، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء علم التنظيم والإدارة، ١٩٦٧.
د. كلودس جورج لابن، تاريخ الفكر الإدارى، ترجمة احمد حمودة، مكتبة الوعي العربي عن كتاب (كوتشنج وو)، النظرية الصينية القديمة.
د. كيمبرلي آن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة والنشر، ٢٠٠٠.
مارسولون بروسبير، جى بريبان، أحكام المبادئ في القضاء الفرنسي، ترجمة أحمد يسري، منشأة المعارف، بالإسكندرية، ١٩٩١.
د. محمد أنس قاسم جعفر، نظم الترقية فى الوظيفة العامة وأثرها فى فاعلية

الإدارة، ١٩٧٣.
د. محمد أنس قاسم جعفر، النشاط الإدارى والوظيفة العامة، ١٩٩٦.
د. محمد باهي يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، سنة ٢٠٠٢
المستشار/ محمد حامد الجمل، الموظف العام فقهاً وقضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٦٧.
د. محمد رسول العمودي، الرقابة المالية العليا، دراسة مقارنة، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي.
د. محمد رضا على العدل، مذكرات فى أصول السيبرنتيكا الاقتصادية، دار الفكر العربى، القاهرة، ١٩٧٣.
د. محمد زكى شافعى، التنمية الاقتصادية، دار النهضة العربية، ١٩٧٣.
د. محمد زهير جرانه،حق الدولة والأفراد على الأموال العامة، القاهرة، ١٩٤٣.
د. محمد عبدالحميد أبو زيد، حماية المال العام، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٧٨.
محمد فؤاد مهني: القانون الإدارى المصري المقارن، القاهرة، ١٩٥٢.
د. محمد كامل ليلة، الرقابة علي أعمال الإدارة ١٩٧٠،
د. محمد كامل ليلة، مبادئ القانون الإدارى، الجزء الأول مقدمة القانون الإدارى، ١٩٦٩.
د. محمد لبيب شنب، المدخل للنظام القضائى فى الولايات المتحدة الأمريكية، ١٩٩٧.
د. محمد محمود الشحات، أحكام وطرق تقارير الكفاية السنوية للموظفة العام، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٨.
د. مختار الصحاح للأمام محمد بن أبى بكر بن عبد القادر الرازي ١٤١٠،١٩٩٠ دار الكتب العلمية، بيروت لبنان، باب السين،
المعجم الوسيط، مجمع اللغة العربية، ط ثانية، ج ١، ط ١٩٦٠.
د. مصطفى أحمد فهمى، نظام الإدارة المحلية فى فرنسا، ١٩٧٧.

د. مصطفى أحمد فهمى، العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها فى الأنظمة المقارنة، قسم الولايات المتحدة الأمريكية، ١٩٩٧.

مصطفى رضوان، الرقابة الإدارية (فقهاً وقضاءً)، مطبعة مكتب التحرير، الطبعة الأولى، ١٩٦٩.

منير البعلكي، المورد(قاموس انجليزي عربى) جار العلم للملايين، ٢٠٠١.

د. نبيلة عبد الحليم كامل، الوظيفة العامة وفقا لأحكام القضاء الإدارى في مصر وفرنسا، ١٩٩٦

د. نجيب بطرس، الرقابة علي الأموال العامة في بلجيكا، المطبعة التجارية، ١٩٦٠.

(٢) الرسائل الجامعية:

د. أحمد السيد عوضين حجازي، الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٩.

د. أحمد المنوفي، واجب عدم إفشاء الأسرار الوظيفية، رسالة دكتوراه، القاهرة، ١٩٩٣.

د. أحمد رفعت خفاجي، جريمة الرشوة في التشريع المصري، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٥٧.

د. أحمد محمد حسن، التحقيق مع الموظف العام في دولة قطر، رسالة ماجستير، القاهرة، ٢٠٠٠.

د. أحمد محمد عادل السقطي، آليات الرقابة والمساءلة في النظام السياسي الإسرائيلى، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.

د. أشرف السيد حامد قبال، دور الأجهزة الرقابية في الرقابة علي تنفيذ الموازنة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٠.

د. السيد خليل هيكل، الرقابة علي المؤسسات العامة الإنتاجية والاستهلاكية،

رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، ١٩٧١
- د. السيد شتا، الاغتراب الاجتماعى، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٤.
- د. العوضي العوضي عثمان، الرقابة القانونية علي مالية الدولة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩٢.
- د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية علي أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٨٣.
- د. إلهام عطا الموسى، دور الرقابة المالية في الحد من ظاهرة الفساد الإداري، بحث تطبيقي في ديوان الرقابة المالية وبعض المؤسسات الحكومية، رسالة دكتوراه غير منشورة، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، جامعة بغداد، ٢٠٠٥.
- د. باسم نعين عوض، الرقابة المالية للجهاز المركزي للمحاسبات (دراسة مقارنة في التشريعات المختلفة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة بني سويف، ٢٠١٠.
- د. جيهان حسن سيد، دور السلطة التشريعية في الرقابة على الأموال العامة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠١.
- د. حسن عبدالعال محمد، الرقابة الإدارية على الجهاز الإداري للدولة، رسالة دكتوراه، مقدمة لكلية حقوق عين شمس، ١٩٩٠.
- د. حمدى أمين عبد الهادي، نظرية الكفاية في الوظيفة العامة، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، ١٩٦٦.
- د. سعيد الصادق، المنهج القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه، ١٩٧٧.
- د. صلاح العطيفي محمود، المخالفات المالية ورقابة الجهاز المركزي، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٧.
- د. عبد الأمير شمس الدين، الرقابة المالية علي تنفيذ العمومة في لبنان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٧٧.
- د. عطا الله سالم جويعد الصرايدة، الرقابى علي تنفيذ الموازنة العامة في النظام الأردنى مع النظامين المصرى والانجليزي، رسالة دكتوراه، ١٩٩٩.

د. علي أحمد مصطفي زين، دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية كأداة للرقابة في جمهورية مصر العربية، ١٩٨٠.
د. علي أنور العسكري، الرقابة المالية علي العامة في مواجهة الأنشطة غير المشروعة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة المنوفية، ٢٠٠٧.
د. علي احمد مصطفي زين، دراسة تحليلية لدور أجهزة الرقابة الخارجية كإدارة للرقابة في جمهورية مصر العربية، ١٩٨٠.
د. عيد مسعود الجهيني، الرقابة الإدارية بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٨٣.
د. فتحي محمد الأحول، الرقابة علي أموال الدولة العامة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١١.
د. محمد جودت الملط: المسئولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٦٧.
د. محمد زكى علي السيد، المنهج القانوني في الولايات المتحدة الأمريكية وجمهورية مصر العربية، رسالة دكتوراه، ١٩٧٧.
د. محمد زكي علي السيد، الحوكمة في الموازنة العامة للدولة مع التطبيق علي سياسات الدعم في الاقتصاد المصري، رسالة دكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨.

(٣) البحوث والمقالات:

د. إبراهيم لطفى، الوضع العام لأجهزة الرقابة فى مصر، مجلة التجارة والضريبة العدد ١٦٢ يونيه ١٩٦٩.
د. أحمد السيد النجار، واقع الرقابة فى مصر المستقبل العربى مركز دراسات الوحدة العربية بيروت كانون الأول ديسمبر العدد ٣٧٠ السنة الثانية والثلاثون ٢٠٠٩.
د. أحمد السيد عوضين حجازى، أجهزة الرقابة على النواحى المالية فى مجال الرقابة الذاتية للإدارة العامة على أعمالها مجلة العلوم الإدارية السنة الحادية والثلاثون العدد الثانى ديسمبر ١٩٨٩.
د. أحمد السيد عوضين حجازى، الرقابة الذاتية للإدارة على أعمالها، القاهرة، ١٩٨٩.

د. أحمد دسوقي محمد إسماعيل، تحليل السياسات العامة لمكافحة الفساد الإداري – الواقع – الإشكاليات – البدائل، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، العدد ٥٠٦ إبريل ٢٠١٢.

د. أحمد راشد، بعض الجوانب الاجتماعية فى التطوير الإدارة، المجلة الاجتماعية القومية ١٩٧٤.

المستشار/ أحمد زكى الجمال، معيار التمييز بين القرارات الإدارية والأعمال المادية لجهة الإدارة، ١٩٨٨.

د. أحمد سالم، الموازنة العامة اتجاهات ورؤى جديدة مركز الدارسات واستشارات الإدارة العامة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، سنة ٢٠٠٤.

أحمد عبد الغنى وآخرون، تقارير الكفاية والرقابة الإدارية عليها بحث جماعى مقدم لكلية الدراسات العليا أكاديمية الشرطة ١٩٩٦.

مصطفى أحمد فهمى، العلاقة بين الحكومة المركزية والمجالس المحلية واتجاهات تطورها فى الأنظمة المقارنة، قسم الولايات المتحدة الأمريكية مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية العدد ٧٠.

د. إسماعيل زكى، ضمانات الموظفين فى التعيين والترقية والتأديب بدون.

د. إسماعيل محمد هاشم، مذكرات فى التطور الاقتصادى، دار الجامعات المصرية، ١٩٧٣.

اقتصاد المستقبل والإصلاح المؤسسى مجلة العربى الكويتى العدد ٦٠٣ يناير ٢٠٠٩.

الجرائم المالية للحكومة مجلة الأهرام الاقتصادى العدد ١٩٤٦ ٢٤ أبريل ٢٠٠٦.

الجهاز المركزى للمحاسبات، تطوير تقارير الجهاز المركزى للمحاسبات مجلة الرقابة الشاملة مجلة ربع سنوية تصدرها الإدارة المركزية للبحوث والتدريب العدد ١٣١ يوليو، سبتمبر ١٩٩٧.

المستشار/ السيد حسن الفولى، نظم الترقية فى الوظيفة العامة فى فرنسا (بحث) مجلة هيئة قضايا الدولة عدد يوليو، سبتمبر ١٩٨٨.

د. السيد عبده ناجى، الرقابة على الأداء من الناحية العلمية والعملية، ١٤٠٢/١٩٨٢.

د. أنور أحمد رسلان، ورقة عمل مقدمة فى ندوة(قيم وأخلاقيات الوظيفة العامة فى الإدارة الحديثة) والمنعقدة فى القاهرة، جمهورية مصر العربية خلال الفترة ٢١،٢٤ أغسطس ٢٠٠٥.

د. أنور عبد المعطى، تطوير الرقابة الحسابية وشرح أهداف الجهاز المركزى للمحاسبات محاضرات بالإدارة العامة للتدريب بالجهاز، ١٩٦٧.

د. بكرى طه عطية، إدارة منظمات الأعمال، ١٩٧٧.

جون د. سوليفان، أدوات سياسية لمكافحة الفساد، خبرات عالمية، العدد ١٣، واشنطن، غرفة التجارة الأمريكية، مركز المشروعات الدولية الخاصة، د.ت.

د. حازم الببلاوي، مقال بعنوان الخصخصة بين الشفافية والمشروعية، جريدة الأهرام، العدد ٤٣٤٢٧، بتاريخ ٢٠٠٥/١٠/٣٠.

د. حسن البيومى، الضغوط والقيود المكبلة للأجهزة العليا للرقابة المالية المحاسبية المجلة الدولية للرقابة المالية مجلد ١٧ عدد ٣ سنة ١٩٩٠.

د. حمدي عبدالعظيم، فساد العولمة وعولمة الفساد، مقال منشور بباب مواقف اقتصادية، جريدة الأهرام اليومية المصرية، السنة ١٣٠، العدد ٤٣٧٢٤ بتاريخ ٢٠٠٦/٨/٢٢.

المستشار/ حمدى ياسين عكاشة، القرار الإدارى فى قضايا الدولة شرح وتحليل لموضوع القرارات الإدارية أحكام محكمتى القضاء الإدارى والإدارية العليا، ١٩٨٧.

د. رمضان محمد بطيخ، الرقابة على الجهاز الإدارى، دارسة علمية وعملية، بدون.

د. سالم الشكوابكه، الرقابة المالية مجلة الحقوق الكويت العدد الثالث السنة

٢٢٩ سبتمبر ٢٠٠٥.
د. سامى جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانات الرقابة القضائية، ١٩٨٢.
د. صفوت النحاس، أخلاق الموظف العام وكيف نلتزم بها، محاضرات فى الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.
د. صلاح الدين فهمي محمود، الفساد الإداري كمعوق لعمليات التنمية الاجتماعية والاقتصادية، الرياض المركز العربي للدراسات الأمنية والتدريب، ١٩٩٤.
طارق البشري، دور مؤسسات الدولة في مكافحة الفساد، المستقبل العربي، العدد ٣١٠ بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، ديسمبر ٢٠٠٤.
د. طاهر أمين، الرقابة على وحدات القطاع العام، الأهرام الاقتصادي، العدد ٢٤٤، في ١٩٦٥/١٠/١٥.
د. عادل السن، ورقة عمل مقدمة فى الملتقى العربى الأول(واجبات ومسئوليات الموظف العام وحماية المال العام) مراكش المملكة المغربية ديسمبر ٢٠٠٨.
د. عادل عبد العزيز على السن، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإدارى أغسطس ٢٠٠٧.
د. عبد الرازق السنهورى، مخالفة التشريع للدستور والانحراف فى استعمال السلطة التشريعية مجلة مجلس الدولة السنة ٣ ص ١.
د. عبد العزيز حجازى، التخطيط العلمى أداة الرقابة الإيجابية الأولى الأهرام الاقتصادى العدد ٢٤٧ فى ١٩٦٥/١٢/١.
د. عوف محمود الكفراوى، الرقابة على المصارف بيوت المال الإسلامية، مجلة كلية الشريعة، الرياض، المملكة العربية السعودية.
د. فؤاد العطار، دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها ومدى تطبيقها فى القانون الوظيفى، ١٩٦٦.
د. مأمون سلامة، جرائم الموظفين ضد الإدارة في ضوء المنهج النهائي، مجلة القانون والاقتصاد، مارس ١٩٦٩.

محمد السيد سرايا، الاتجاهات الحديثة فى مجال الرقابة، مدخل تقييم الأداء فى الوحدات الحكومية، ١٩٦٩.
د. محمد توفيق يونس، الرقابة على تنفيذ الميزانية فى مصر مجلة القانون والاقتصاد العدد الثالث السنة السابعة عشرة سبتمبر ١٩٤٧.
د. محمد توفيق يونس، الميزانية المصرية فى السنوات الخمسين الأخيرة من بحوث العيد الخمسينى للجمعية المصرية للاقتصاد السياسى والإحصاء والتشريع.
د. محمد حافظ الرهوان، مكافحة الفساد شرط لازم لتحقيق الأمن والتنمية، مجلة الدراسات العليا، العدد الخامس، يوليه ٢٠٠١.
د. محمد حسن الغزازى، مقر الإدارة المحلية مذكرات غير منشورة علي C.D ٢٠٠٤
محمد عباس حجازى، الأجهزة العليا للرقابة فى الولايات المتحدة الأمريكية، دراسة مقدمة للمؤتمر العربي الأول للرقابة المالية، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، عدد فبراير ١٩٩٧.
د. محمد عبد الغني هلال، مقاومة ومواجهة الفساد، مركز تطوير الأداء والتنمية، القاهرة.
د. محمد عبد الفتاح العشماوى، ورقة بحثية حول ضوابط حماية المال العام لأغراض الحد من الفساد الإدارى، مقدمة إلى الملتقى العربى الأول(آليات حماية المال العام والحد من الفساد الإدارى) المنظمة العربية للتنمية الإدارية شرم الشيخ من ٣،٧ ديسمبر ٢٠٠٦.
د. محمد عبد الفتاح العشماوى، ورقة عمل مقدمة فى المؤتمر السنوى الثامن بعنوان(الإبداع والتجديد فى الإدارة من أجل الإصلاح والتنمية والرفاهية) والمنعقد فى تونس أغسطس ٢٠٠٧.
محمود أدهم إبراهيم، مفهوم الرقابة فى المنظور النشرة التدريبية للجهاز المركزى للمحاسبات العدد ٥٧ لسنة ١٩٧٩.
محمد محمود حسن، الشفافية ومكافحة الفساد الإداري، المؤتمر السابع للقادة الإداريين، الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، صنعاء ٢٦-٢٨

نوفمبر ٢٠٠٧م.
د. مصطفى كامل د. سلام سالم زرنوقه، الفساد والتنمية مركز دراسات وبحوث الدول النامية كلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة ١٩٩٩.
د. نجوى إبراهيم محمود، تقييم الدور الرقابي للجهاز المركزي للمحاسبات، مجلة قضايا برلمانية، عدد سبتمبر ١٩٩٧.
د. نصيف أسطفانوس، برنامج تفتيش الخدمة المدنية في الولايات المتحدة الأمريكية، مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية، العدد ١٧١، نوفمبر ١٩٧٤.
د. نواف سالم كنعان، الفساد الإداري والمالي: أسبابه، آثاره، وسائل مكافحته، الشريعة والقانون، العدد ٣٣ يناير ٢٠٠٨.
هيثم سعد الدين "وآخرون"، لجنة برئاسة الجندي لوضع إستراتيجية قومية لمكافحة الفساد وقواعد لتطهير المؤسسات، الأهرام، ٩/٨م٢٠١١.
ملحق(١) الأجهزة الرقابية في مصر العاملة في مجال المال والنزاهة السياسية، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام، القاهرة، ٢٠٠٩

(٤) دوريات ومجلات علمية:

- الجمعية العامة للأمم المتحدة مشروع الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة.
- الجهاز المركزي للمحاسبات، مجلة الرقابة الشاملة، القاهرة، العدد ١٢٣، يوليو / سبتمبر ١٩٩٥.
- أبحاث المعهد الدولى للعلوم الإدارية.
- مجلة الحقوق تصدر في الكويت، سلسلة جسر التنمية، العدد السبعون، فبراير ٢٠٠٨، السنة السابعة، المعهد العربي للتخطيط الكويت، مؤشرات قياس الفساد الإداري.
- مجلة دراسات إستراتيجية، جامعة دمشق، العدد ١٦ لسنة ٢٠٠٥، الفساد

أشكاله، أسبابه ودوافعه، آثاره ومكافحته والحد من تناميه.

- المجلة العربية للدراسات الأمنية والتدريب، أكاديمية نايف للعلوم الأمنية، المجلد ١٦، العدد ٣٢، ٢٠٠٢ (الضوابط الأخلاقية والفساد الإداري في المؤسسات العامة).
- المجلة العربية للإدارة، المجلد ٢٠، العدد ١، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، ٢٠٠٠، الفساد الإداري رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة.
- مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٤٣، ١٩٩٩، الفساد وتداعياته في الوطن العربي.
- مجلة كلية شرطة دبي العدد الأول يناير ٢٠١٠، الآثار الاقتصادية والاجتماعية للفساد في الدول النامية.
- مجلة هيئة قضايا الدولة.
- مجلة المنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- مجلة العلوم الإدارية.
- مجلة الرقابة المالية، المجموعة العربية لأجهزة الرقابة المالية العليا.
- مجلة مجلس الدولة.
- مجلة الأهرام الاقتصادى.
- المجلات العلمية، كلية التجارة جامعة الإسكندرية.
- المجلات العلمية، كلية التجارة جامعة عين شمس.
- منشورات الجهاز المركزى للمحاسبات إدارة التدريب والبحوث.
- الكتب الدورية والتعليمات الخاصة بوزارة المالية.
- مجلة الحقوق الكويت.
- مجلة العربى الكويت.
- مجلة مصر المعاصرة تصدرها الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع.
- كتاب المرجعية يصدر بصفة دورية عن منظمة الشفافية الدولية المركز اللبنانى للدراسات.

(٥) مجموعة الأحكام والمبادئ القانونية والتشريعات المصرية:

- دستور جمهورية مصر العربية الصادر عام ٢٠١٤.
- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإدارى والمحكمة الإدارية العليا المكتب الفنى.
- مجموعة المبادئ القانونية التى أرستها محكمتا القضاء الإدارى والإدارية العليا المكتب الفنى وأخرى غير منشورة.
- الجريدة الرسمية.
- جريدة الوقائع المصرية.
- القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ بشأن النيابة الإدارية المعدل بالقانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨٩.
- القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بشأن هيئة الرقابة الإدارية.
- القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بشأن الجهاز المركـــــزى للتنظيم والإدارة.
- القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة.
- القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ والمعدل بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨بشأن الجهاز المركزى للمحاسبات.
- القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن قانون قطاع الأعمال العام.
- قانون العقوبات المصري رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ وتعديلاته.
- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٨٩٠ لسنة ٢٠١٠ في ٢٠١٠/١١/٣ بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد.
- قرار وزير الدولة للتنمية الإدارية رقم ٨٦ لسنة ٢٠٠٧ بتشكيل وتحديد اختصاصات لجنة الشفافية والنزاهة.

(٦) اتفاقيات ووثائق دولية :

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ٢٠٠٥.
- اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بشأن مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب، ١٩٩٩.
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ١٩٤٨.

- الوثائق الرسمية للمؤتمر السياسي للتوقيع على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، المكسيك، ديسمبر ٢٠٠٣.
- وثيقة مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فيينا ١٧–٢٨ يونيه ٢٠٠٢.

(٧) الندوات والمؤتمرات:

- د. إبراهيم أحمد الصعيدى، تطوير كفاءة وفعالية نظرية الأموال المخصصة لأغراض الرقابة وتقييم الأداء مؤتمر تحديث نظم الموازنة والرقابة على الأداء بالتعاون مع وزارة المالية وكل من الاتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب والجمعية العربية للتكاليف والمحاسبة الإدارية القاهرة ١٩–٢٠ أكتوبر سنة ٢٠٠٢.
- د. إبراهيم شحاته، مؤتمر أفاق جديدة فى تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية منظور استراتيجى ومؤسسى المنظمة العربية لتنمية الإدارية القاهرة ٢٠٠١.
- د. أحمد حلمي جمعه، مدخل مقترح لتطوير الرقابة الحكومية على الأموال العامة لمكافحة الفساد في العالم العربي، المؤتمر العربي الأول للتطوير والإصلاح الإداري من أجل رفع كفاءة الأداء المؤسسي ومواجهة الفساد، عمان، ٢٦–٢٨/١٠/٢٠٠٨.
- د. أحمد رشيد، د. أحمد صقر عاشور، مؤتمر أفاق جديدة فى تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية منظور استراتيجى ومؤسسى المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة ٢٠٠١.
- د. أحمد سالم، التجربة المصرية فى التحول إلى موازنات الأداء ورقة مقدمة فى مؤتمر تحديث نظم الموازنة والرقابة على الأداء ١٩–٢٠ أكتوبر ٢٠٠٢.
- د. أحمد فتحي سرور، رئيس مجلس الشعب المصري، كلمة في افتتاح الندوة البرلمانية الإقليمية حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ١٥ يونيه ٢٠٠٥.
- د. السيد حافظ عبدالرحمن، الإطار العام للمراجعة الشاملة، بحث مقدم

لمؤتمر المراجعة الشاملة، الجهاز المركزي للمحاسبات، القاهرة، من ٥-١٣ ديسمبر ١٩٨٣.

- المستشار/ سري محمود صيام، دور أجهزة القضاء والتنفيذ في مكافحة الفساد، ندوة وزارة الداخلية، كلية الشرطة، معهد تدريب الضباط، دور الشرطة في مكافحة الفساد الإداري، فبراير، ٢٠٠٤.
- د. عامر خياط، مفهوم الفساد، ندوة المشاريع الدولية لمكافحة الفساد، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، بيروت، ٢٠٠٦.
- د. عبد الحفيظ محمد الدربى، مؤتمر أفاق جديدة فى تقوية النزاهة والشفافية والمساءلة الإدارية منظور استراتيجى ومؤسسى المنظمة العربية للتنمية الإدارية القاهرة ٢٠٠١.
- د. عبود السراج، التدابير الوقائية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ورقة عمل مقدمة إلى ندوة الأمانة الفنية لمجلس وزراء العدل العرب، المنعقدة بمقر جامعة الدول العربية، نوفمبر ٢٠٠٧.
- د. على لطفى، تحديث نظم التقويم والرقابة على الأداء مؤتمر تحديث نظم الموازنة والرقابة على الأداء بالتعاون مع وزارة المالية وكل من الاتحاد العام للمحاسبين والمراجعين العرب والجمعية العربية للتكاليف والمحاسبة الإدارية القاهرة ١٩-٢٠ أكتوبر ٢٠٠٢.
- د. محمد أحمد صالح، التعريف بالفساد وصوره من الوجهة الشرعية، المؤتمر العربي الدولي لمكافحة الفساد، ٢٠٠٣.
- د. نيال كوفمان، المؤتمر الدولي الثامن لمكافحة الفساد، ١٩٩٧.
- مؤتمر القادة الإداريين الثالث والثلاثين - الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة القاهرة ١٤-٢٥ مايو ١٩٧٧.
- الندوة الإقليمية بدائرة التعاون الفني للتنمية التابعة للأمم المتحدة الفساد في الحكومة، ترجمة ناد أبو شيخة، إصدار المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ١٩٨٩.
- مؤتمر القادة الإداريين الثالث والثلاثين لترشيد وسائل المتابعة والرقابة تقرير هيئة الرقابة الإدارية القاهرة ١٤-٢٥ سنة ١٩٧٧.

- المؤتمر العربى الأول للرقابة المالية بغداد مارس ١٩٧٦.
- المؤتمر العربى للرقابة المالية فبراير ١٩٧٧.
- مؤتمر الجمعية المصرية للإدارة المالية الخامس عشر للرقابة المالية والاقتصادية وتقييم الأداء.
- مؤتمرات المنظمة العربية للتنمية الإدارية.

(٨) التقارير:

- التقرير الاستراتيجى العربى مركز الدارسات السياسية والاستراتيجية الأهرام القاهرة ١٩٩٧.
- تقرير التنمية البشرية فى مصر الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإلمانى اختيار اللامركزية من أجل الحكم الرشيد القاهرة ٢٠٠٤.
- تقرير المجلس القومى للخدمات والتنمية الاقتصادية الصادر عن رئاسة الجمهورية المجالس القومية المتخصصة الدورة الثالثة والعشرون سنة ٢٠٠٢-٢٠٠٣.
- تقرير مبدئى موازى مقدم إلى مؤتمر الدول الأطراف فى الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد ائتلاف النزاهة والشفافية من أجل إنقاذ الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد القاهرة ٢٠٠٨.
- تقرير مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء سنة ٢٠٠٨.
- تقرير منظمة التعاون الاقتصادى والتنمية(OECD) سنة ٢٠٠٣.
- تقرير منظمة الشفافية الدولية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة فى ٨ أغسطس سنة ٢٠٠٩.
- تقرير منظمة الشفافية الدولية حول الفساد سنة ٢٠٠٤.
- تقرير الاتجاهات الاستراتيجية مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بالأهرام القاهرة ٢٠٠٥.
- التقرير السنوي الثالث للجنة الشفافية والنزاهة، وزارة الدولة للتنمية الإدارية، تعزيز جهود الشفافية والنزاهة، ٢٠١٠.
- تقرير المسح القومي لأداء المواطنين حول الفساد والنظام القضائي وجودة الخدمات الحكومية في مصر، مركز العقد الاجتماعي، ٢٠١٠.

- تقرير مركز النيل للدراسات الاقتصادية والإستراتيجية، أكتوبر ٢٠١٢ عن القوانين الاقتصادية المفسدة.

(٩) ترجمـــــات :

- إعلان (ليما) بشأن المبادئ الأساسية للرقابة المالية الصادر في أكتوبر ١٩٧٧، بيرو، ترجمة د. طارق السلطي ومنشور، مجلة الرقابة المالية الصادرة من المجموعة العربية للأجهزة العليا للرقابة المالية، ١٩٩٨.
- إلفين ارنز وجيمس لوبك Auditing an integrated approach ، ترجمة د.محمد الديسطي، دار المريخ، الرياض، ٢٠٠٢.
- توصيات المؤتمر السادس عشر للمنظمة الدولية للهيئات العليا للرقابة المالية المنعقد في منتفيديو، الوقاية من الغش والفساد والكشف عنهما، ترجمة، د. طارق حمدي السنطي، أورجواي، نوفمبر ١٩٩٨.
- ثريا أحمد، المراجع العام للولايات المتحدة الأمريكية، العلاقات بين مكتب المحاسب العام والكونجرس في الولايات المتحدة الأمريكية، المجلة الدولية للمراجعة الحكومية، أبريل ١٩٧٧، ترجمة إدارة البحوث الجهاز المركزي للمحاسبات، مصر.
- شادية عبدالعظيم خويلد، الرقابة المالية الخارجية في فرنسا، مترجم عن كتاب Legislation Financiere: Budgel Ministere Du Budget, p5 ، الإدارة المركزية للبحوث بالجهاز المركزي للمحاسبات.
- القوانين والمراسيم المعدلة الخاصة بمحكمة المحاسبة الفرنسية والمحكمة التأديبية، ترجمة شادية عبدالعظيم خويلد، سامية مصطفى محمد، الإدارة المركزية للبحوث والترجمة، الجهاز المركزي للمحاسبات، مصر، ١٩٨٢.
- كمبيرلي آن اليوت، الفساد والاقتصاد العالمي، ترجمة محمد جمال إمام، مركز الأهرام للترجمة والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٠.

(١٠) معاجم وقواميس وموسوعات :

- المعجم الوسيط الصادر عن مجمع اللغة العربية بالقاهرة، ١٩٨٠.
- المورد قاموس إنجليزي – عربي، منير بعلبكي.
- مختار الصحاح، زين العابدين محمد بن أبي بكر الرازي، مؤسسة الرسالة،

بيروت، ١٩٩٤.

- معجم الطلاب الثلاثي، عربي – إنجليزي – فرنسي، أيلي ضناوي، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٥.
- موسوعة الاتفاقيات الدولية.
- الموسوعة الإدارية الحديثة، دار الموسوعات، القاهرة.

(١١) الشبكة الدولية للمعلومات "الإنترنت" Websites

- اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. انظر :
www.unode.org/unodc/en/treaties/CAC/undex.html
- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ديسمبر ١٩٤٨.
www.unchr.ch/html/nemub/l/univdec/htm
- الأمم المتحدة إعلان المبادئ بناء مجتمع المعلومات، تحد عالمي في الألفية الجديدة، القمة العالمية لمجتمع المعلومات، جنيف، ديسمبر ٢٠٠٣.
www.un.org
- الأمم المتحدة، ميثاق السلوك الدولي للمسئولين العامين ديسمبر ١٩٩٦.
www.un.org
- الجمعية العامة للأمم المتحدة مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد فيينا يونيه ٢٠٠٢.

www.un.org

- الإرشادات التوجيهية لتقييم البلد من حيث المساءلة والشفافية (كونتاكت)

Contact Country Assesement in Accountability and Transparency guidelines.
www.undp.org/governance/contact_2001.htm

- الشفافية والمساءلة.
www.cfip.org/Arabic/pubs/transparency
- الفساد ومبادرات تعزيز النزاهة فى البلدان النامية منشورات الأمم المتحدة (Eg 8.111.B018) E/1996/99 قرار لجنة حقوق الإنسان رقم ٢٠٠٠/٣٨ الحق فى حرية الرأى والتعبير الدورة السادسة والخمسين مكتبة حقوق الإنسان جامعة منيونا.

www.1.umm.edu

- المذكرة التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول مكافحة الفساد ٢٢٠٨

UNDP Anti-Corruption Guidance Note, 2008.

- المذكرة التطبيقية لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول مكافحة الفساد لعام ٢٠٠٤.

UN/UNDP resources
UNDP Anti-corruption practice note 2004
www.undp.org/governance/docs/AC_PN_English.pdf.

- الموقع الإلكتروني لمنظمة الشفافية الدولية.

http://www.transparency.org

- الموقع الإلكتروني لمكافحة الفساد الخاص بالبنك الدولي.

World Bank Anti-corruption Website.
http://web.worldbank.org/website/external/topics/extpublicsectorandgover.
Nance/extanticorruption/0.menuPK:384-461pagePK:149018~piPK:149093theSitePK:384455,00.thml

- المنتدى القضائى العربى أجزاء من دستور الولايات المتحدة الأمريكية.

www.arabjudicialforum.org

- المنظمة المصرية لحقوق الإنسان.

www.eohr.org/ar/info/about.htm

- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) مذكرة تبطيقية الوصول إلى المعلومات، أكتوبر ٢٠٠٣.

www.undp.org/oslocentre

- تقرير وزارة الخارجية الأمريكية حول حقوق الإنسان في مصر، ٢٠٠٣.

http:usembassy.egnet.net

- مكافحة الفساد لتحسين إدارة الحكم.

Fighting Corruption to Improve Governance.
www.undp.org/governance/docsaccount/fighting_corruption_to_improve_governance.pdf.

- دليل المستخدمين لقياس الفساد، ٢٠٠٨.

UNDP Users' Guide to Measuring Corruption, 2008.

- دونالد سترومبوم الرشوة فى عقود المشتريات الحكومية تشكل لب الفساد الفساد والتنمية وكالة الإعلام الأمريكية سلسلة المجلات الإلكترونية تشرين

الثانى نوفمبر ١٩٩٨.
http://usinfo.state.gov/journals/ites/1198/ijea/ijea 1198.htm

- ستيوارت ايزنستات تعزيز حكم القانون ومكافحة الفساد فى اقتصاد عالمى الطابع.
http://usinfo.state.gov/journals/ites/1198/ijea/ijea 1198.htm
- جورج مودى ستاورت تكلفة الفساد مركز المشروعات الدولية الخاصة غرفة التجارة الأمريكية واشنطن CIPE.
www.cipe.eygpt.org/articles/art 0204.htm
- جيسون بى مينتشال مكافحة الفساد فى المناقصات العامة مركز المشروعات الدولية الخاصة غرفة التجارة الأمريكية واشنطن.
http://www.cipe.egypt.org/articles/art 0801
- عولمة الفساد والجهود الدولية لمكافحته.
facts.org/files/f6-51.htm 20k
- مدخل لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن الفساد والتنمية ٢٠٠٨
UN/UNDP resources
UNDP Anit-Corruptin Practice Note 2004
www.undp.org/govermance/docs/AC_PN_English.pdf.
- موقع وزارة الدولة للتنمية الإدارية على الإنترنت بتاريخ ٢٠٠٢/٢/١٤.
www.edara.gov.eg/imsid 02ext4.htm
- يحى بابعير الفساد الإدارى وغياب الشفافية والأمن المعلوماتى تحديات فى وجه الحكومة الإلكترونية ٢٠٠٣.
www.al jazira.com.sa/digimag/07/22003/agtes 20.htm

ثانياً : **المراجع الأجنبية**

(١) المراجع الإنجليزية:

- A., Premchand Govrrment budget and Expenditure, conttrols, the theory and practice, 1983.
- Allakhver Dyan, D. A., & Others, Serviet Financial system, Mcow. 1966.
- European commission: The right of access to official information, regulation.
www.com.int
- Donald, E, Vaughn & Others, Financial planning and

Management,(A Budetarg appoach), Good year publishing CO., Californina, 1972

- Ethics Manual, chapter4 Financial disclosur, www.hous.gove.html,2004
- Koontz Harold & Gable, Public control of Economic Enterprise, MC Graw - Hill Book company, inc., New york, 1956
- Loucks, WilliamN., comprative Economic systems, Haper & Brothers publishers, New york, sixth Edition,1961.
- Lockyer, G. K., production control in practice, pitman, London, 1967
- Permehand, A., control of public Expenditure In India, Allied publishers, New Delhi, 1963.
- Ramanchandran, H., financial planning and control, S. chand & Co., New Dlhi, 1972
- Sandfordm C. T., Economics of public Finance, ppergamon press, 1963.
- Travers jerome III, w. M., Executive control - the Catalyst, john wiley & sons, inc., New yourk, 1961.
- withers William, public Financ, Amercan Book company,
- Hameed f.,Fiscal transparency and economic outcomes. IMF working paper, 2005.
- hicks k., urula. the cintol of public expenditure R.P.F., vol. 8,1986.
- Hofbauer, Helena and others, Health care: aquestion of human rights, not charity, centro De Analysis Investigacion, Mexico, 2002.
- Open Budget In tiative, More public information needed to hold government to account, international Budget project, center on budget and policy priorties, washington, D.C., 2006.
- Organization for Econmic cooperation and Development, OECD best project for budget transparency 2005, available on the internet.
  http://www.occd.org/data oecd/33/31/1405258.pdf.
- Ethics origination divistion of human resources: Financial reporting requirements 2003,

http://policy.fws.gove/212fw2.html.
- open budget questionnaire.2006.

(٢) المراجع الأمريكية:

- Horolid kontz - management control 1959
- Herman Finz - the thory and practice of modren government in
  fifth edition 1962
- johan - F -Sly - town Government massachusetts 1930
- Mabel Walker - Local texation in USA Local 1973
- Pouk Riper - History of united statates civil service
- Roger grogoire - the french civil service a revised
- edution translead from French for the united Nation of fonction publique 1964
- Russel Moddox & Robert fuquag - state in local Government - New Dellhi - 1950
- smith Arthur - the budgetary process in USA - 1955
- William Anderson - the United of local Government in USA public Administration serveice

ثالثا: المراجع الفرنسية

- Bemard Goumay - Le Comtrole organismes publics Tendances du ---- Controle des finances publiques revue francaies d'administraion
- Braibuant et des autre-bublic administraion 1972.
- Bredin lenterprprise - semi publique et la droit prive 1975.
- Burdeau(Georges) treite de science publitique generale de droititde jurisprudence-paris 1970.
- Chevrigng - Le devoir de d'esbeissance a'lorde illegal 1975
- chearonce - H - Danhof - Government contracting and Technological Chang washington 1968.
- Debbasch - Science administraion.
- De laubadere. Threaitde droit administratif 1932.
- De laubadere - Modern et Delove traite de contrats administratif 1983
- Dimick Marshall Eward Dimock Gladg.
- fayolH. General and industrial mabagement 1984.

- Fayol - H - General and industrial management 1949
- Geraed conac - lefonction publique eux etate
- jeam Raynud - la cour conptes deuxieme pririe
- johan Estere - Droit public General Michel stassinopoulos - traite des acts administratifs - Athenes- 1954
- Mockler Robert - mangement Control Process 1972
- Muzuzellec(Roymond) la principe de l'intangabilite des eFFes des.
- Acts administratifs en droit francais 1971
- Roger Grgoire - Le Fonction Publique Sedition 1954
- Vedel - droit Administratif 1968.

رابعاً: مراجع من على شبكة الإنترنت:

☜ الإعلان العالمى لحقوق الإنسان ديسمبر ١٩٤٨.
www.unhchr.ch/html/nemub/l/univdec/htm

☜ الأمم المتحدة إعلان المبادئ بناء مجتمع المعلومات: تحد عالمى فى الألفية الجديدة القمة العالمية لمجتمع المعلومات جنيف ديسمبر ٢٠٠٣.
www.un.org

☜ الأمم المتحدة ميثاق السلوك الدولى للمسئولين العامين ديسمبر ١٩٩٦.
www.un.org

☜ برنامج الأمم المتحدة الإنمانى(UNDP) مذكرة تطبيقية الوصول إلى المعلومات أكتوبر ٢٠٠٣.
www.undp.org/oslocentre

☜ تقرير وزارة الخارجية الأمريكية حول حقوق الإنسان فى مصر ٢٠٠٣.
http:usembassy.Egnet.net

الفهرس

الباب الثاني
الرقابة المالية والإدارية

الفصل الأول
الرقابة المالية

الفصل الثاني

الرقابة الإدارية

الباب الثالث
أهم التطبيقات في الرقابة المالية والإدارية وتقييمها والمجهودات الدولية والمحلية في مكافحة الفساد

الفصل الأول
تطبيقات الرقابة المالية والإدارية في دول المقارنة فرنسا وأمريكا ومصر

الفصل الثاني

أهم التطبيقات لمكافحة الفساد الدولي والمحلي

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ومنظمة الشافية الدولية

في مكافحة الفساد لجنة الشافية والنزاهة في مكافحة الفساد في مصر

الملخص

إن ظاهرة الفساد تتواجد في مختلف المجتمعات وهي ظاهرة ملازمة لبني البشر وبدأت منذ خلق آدم وذلك نظراً لمرجعيتها وارتباطها بعوامل متعددة تولد مع مولد الإنسان.

فنجد أن كل مجتمع من المجتمعات توجد مجموعة يتسم مسلكهم بالجنوح عن القواعد والأعراف وما أوصت به الشرائع السماوية من أجل الوصول إلى غاية تحقق الإشباع لما تشتهيه النفس البشرية، وحيث أن الجهاز الإداري للدولة يُعد الدعامة الأساسية التي تقوم عليها جهود التنمية الشاملة وإعادة البناء، فهو الأداة التي يستطيع النظام السياسي في الدولة أن يتغلغل في المجتمع من خلاله لتطبيق السياسات والخطط المتفق عليها كأساس للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وفي سبيل قيام هذا الجهاز بدوره هذا كان لابد أن يزود بكثير من السلطات وكان من الضروري أن يخضع لرقابة متكاملة تكفل حُسن قيامه بأعماله والتزامه بما هو محدد له من أهداف. والرقابة في حد ذاتها ليست وليدة نظم الدولة الحديثة، بل هي ظاهرة تلازم تجمع الأفراد، وترجع نشأتها إلى نشأة الدولة وملكيتها للمال العام وإدارته نيابة عن الشعب. ومن ضمن أركان الدولة الحديثة الرقابة المالية والإدارية التي تحتل مكاناً هاماً بين التخطيط والتنظيم والتوجيه ويرتبط كل منها بالآخر ارتباطاً وثيقاً.

والفساد موجود في كافة القطاعات الحكومية منها والخاصة ولا يكاد يخلو مجتمع من المجتمعات قديمها وحديثها من مظاهر الفساد الإداري. فالحديث عن الفساد لا يخص مجتمعاً بعينه أو دولة بذاتها وإنما هو ظاهرة عالمية تشكو منها كل الدول لما له من خطر على الأمن الاجتماعي والنمو الاقتصادي والأداء الإداري، وتعد البيروقراطية، والتعقيد الإداري الذي يسيطر على دولاب إنجاز مصالحهم في أقل وقت ممكن، كما أن ضعف آليات المساءلة والشفافية للموظف العام يعتبر سبباً رئيسياً وراء ارتفاع معدلات الفساد في الجهاز الإداري للدولة.

لقد أصبح موضوع الفساد هو الشغل الشاغل لكل مصري، خصوصاً بعد ثورة ٢٥ يناير، ولم يُعد الحديث عن الفساد مقصوراً على طبقة من المثقفين والصحفيين وغيرهم من المهتمين بالشأن العام، بل أصبح الموضوع محل نقاش العامة والخاصة على السواء.

وتمثل قضية الفساد في وقتنا الحاضر إحدى القضايا الهامة التي لاقت اهتماماً متزايداً من جميع دول العالم، فالفساد ظاهرة عالمية تنتشر في جميع الدول ولا يوجد فرق في هذا الشأن بين الدول المتقدمة والدول النامية، حيث ينتشر الفساد في كل منها، إلا أنه يمارس على نطاق واسع في الدول النامية، كذلك لا توجد منظمة من المنظمات سواء كانت عامة أو خاصة إلا ويمارس بها قدر من الفساد، يتسع مداه أو يضيق حسب قوة أو ضعف نظم الرقابة الداخلية المطبقة في هذه المنظمات، فعندما تكون نظم الرقابة الداخلية المطبقة في أي منظمة من المنظمات ضعيفة، فإن الفساد يتعايش معها في اتحاد وثيق، ويتغذى على نقاط الضعف فيهان ويتسرب داخل فجواتها، ويستند إلى آليات وقيم هذه النظم ذاتها. لهذا يجب إعادة النظر في هذه النظم وإعادة تصميمها بالصورة التي تمنع أو تحد من حدوث الممارسات الفاسدة التي تتغذى على ثغراتها.

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان دور الأجهزة الرقابية في مكافحة الفساد، حيث بينت الدراسة أن هذه الأجهزة يمكن أن يكون لها دور رئيسي ومهم إذا توافرت لدى هذه الأجهزة المبادئ الأساسية والمقومات الرئيسية التي تسهم في الرقابة الفعالة للحد من الفساد وتشتمل على الاستقلال التنظيمي والمالي والإداري للأجهزة الرقابية، واستقلالية رؤساء هذه الأجهزة ومنحها صلاحيات واسعة كافية وحرية التصرف التامة في أداء مهامها وتوافر الموارد البشرية والمادية والنقدية المناسبة وحرية تحديد محتوى تقارير الرقابة وتوقيتها ونشرها وتوزيعها والوصول غير المقيد للمعلومات والبيانات، وتفعيل التشريعات الرقابية لتواكب التقدم المستمر في المجالات المالية والإدارية والاقتصادية ومعالجة القصور فيها بما يحقق حسن استخدام المال العام والمحافظة عليه من الاختلاس والتلاعب، ووضع الوسائل التي

تكفل سرعة البت في قضايا الفساد من خلال النص على إنهاء قضايا الفساد بمدة مناسبة، وتحديث نظم الرقابة الداخلية والضبط الداخلي.

لقد أشارت تقارير منظمة الشفافية العالمية إلى أن الجهود المبذولة لمحاربة الفساد لم تكن كافية ولم تكن فاعلة وذلك لتنوع أساليبه وتشعبها والقدرة على إخفاء تلك الممارسات، من أجل ذلك حرصت الدراسة على كشف الأساليب القديمة والمحدثة التي يتبعها الفاسدون والمفسدون وكيفية كشفها ومواجهتها حيث تلعب الرقابة المالية والإدارية – أجهزة وتقنيات – دوراً محورياً في كشف هذه الممارسات والحد منها إذا توافرت ا لإرادة السياسية والتشريعية الرادعة.

لقد زادت أهمية الرقابة سواء على الأجهزة أو التقنيات بسبب بعض الممارسات التي تتجاوز القانون والأعراف والقيم التي كانت تحكم سلوك العاملين بالحكومة والمؤسسات العامة والخاصة مثل الرشاوي والعمولات والمحاباة وغيرها. وتكبر هذه الممارسات كلما ابتعدت المجتمعات عن القيم الدينية والأخلاق الحميدة، كما أنها تزداد حجماً وأثراً كلما مرت المجتمعات ودولها بظروف اقتصادية صعبة كما هو الحال في ظروف الحروب والحصار الاقتصادي والمشكلة ليست في حصولها فحسب وإنما في عدم التصدي لها من الدولة وأجهزتها المتخصصة بشكل علمي وسريع للحد مها.

مما يتحتم معه الاهتمام بالرقابة علماً وممارسة والعمل على تطوير أدواتها وأساليبها لتكون في مستوى التحدي الذي تفرضه الظروف المستجدة، كما يفرض هذا على المسئولين سواء الماليين أو الإداريين ملاحقة التطورات السريعة والمتلاحقة والبحث عن أساليب تمكنهم من حل هذه المشاكل المعقدة والحساسة وتقديم نتائج أعمالهم بصورة مقنعة ومحايدة ودقيقة للمسئولين عن اتخاذ القرار بصورة تعزز من الشفافية والمسائلة ووفاء لمتطلبات قواعد الحكم الرشيد.

ومن منطلق أهمية الرقابة المالية والإدارية في الحد من الفساد الإداري فقد تم معالجة الدراسة من خلال الآتي:

أولاً : الرجوع إلى الجذور التاريخية لكل من الفساد بأنواعه المتعددة خاصة

المالي والإداري وكذا الوظيفة الرقابية بأنواعها.

ثانياً : اعتماد المنهج المقارن لدراسة أساليب تطبيق الرقابة المالية والإدارية في عدد مختار من الدول الأخرى وهي فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية.

ثالثاً : تشخيص المشكلة القائمة "الفساد المالي والإداري" في مصر والحجم التي هي عليه الآن ومستقبلها، واقتراح سُبل معالجتها للحد منها ومن ثم القضاء عليها تماماً.

لذلك تأتي أهمية الدراسة من أهمية التصدي لظاهرة الفساد الإداري وجوانبها المالية والإدارية وتقليل آثارها الضارة على المجتمع والاقتصاد الوطني.

وانسجاماً مع ما سبق فقد قسمت الدراسة إلى أبواب ثلاثة تناولت في الباب الأول الفساد الإداري والباب الثاني الرقابة المالية والإدارية والباب الثالث أهم التطبيقات في الرقابة المالية والإدارية وأسباب قصورها وحالة السرية التي تحيط بنشاط أعمال الإدارة، وحظر تعارض مصالح المسئولين في الدولة وتقييم رقابة الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية ثم الخاتمة والنتائج والتوصيات.

وأهم ما توصلت إليه الدراسة من نتائجها نجملها في عدة نقاط كما يلي :

١- أن الفساد ظاهرة عالمية، تنتشر في جميع أنحاء الدول سواء المتقدمة منها أو المتخلفة، إلا أنه يُمارس على نطاق واسع في الدول المتخلفة.

٢- يتواجد الفساد في وحدات القطاع الحكومي بصورة أكبر منها بالمقارنة مع الوحدات الأخرى في باقي القطاعات نظراً للطبيعة الخاصة به.

٣- إن مصطلح الفساد في القطاع الحكومي يشير بصفة عامة على سوء استغلال السلطة العامة لتحقيق منافع خاصة وقد يأخذ الفساد في الوحدات الإدارية الحكومية أحد الأشكال التالية: (أ) تعارض المصالح وتقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة (ب) الرشوة

(ج) المنح غير القانونية (د) الابتزاز المالي أو المتاجرة بالنفوذ (هـ) إساءة استغلال الوظائف (و) الإثراء غير المشروع "التربح من الوظيفة" (ز) الاختلاس.

٤- السبب الرئيسي لحدوث الفساد في الوحدات الإدارية الحكومية يتمثل في قصور نظم الرقابة الداخلية في هذه الوحدات وعدم فعاليتها.

٥- يؤدي الفساد إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة، فالفساد يكلف الدولة ملايين الدولارات سنوياً ويؤدي إلى ارتفاع تكلفة الخدمات التي تحتاجها الدولة بالإضافة إلى إعاقة عملية النمو والتنمية الاقتصادية وتقليل فرص الاستثمار المحلي والأجنبي وإهدار المال العام وزيادة النفقات على حساب الإيرادات.

٦- التداخل بين اختصاصات الأجهزة الرقابية يعطي فرصة أكبر لنمو الفساد وتوغله لنشوء حالة من حالات الاتكالية بين الأجهزة الرقابية.

٧- عدم كفاية الموارد المادية والبشرية لبعض الجهات الرقابية وضعف الرقابة البرلمانية والمجالس الشعبية المحلية يؤدي إلى زيادة الفساد.

٨- الرقابة المالية بصورها المختلفة تحتاج إلى تطوير يتماشى مع تحديث نظم الرقابة المالية في كافة الدول.

٩- عجز الجهاز المركزي للمحاسبات عن التصدي لوقائع الفساد بسبب قصور قانون الجهاز بعدم احتوائه على النصوص التي تكفل تنفيذ توصيات الجهاز فيما يتكشف له من مخالفات بالجهات الخاضعة لرقابته وبعدم احتوائه على النصوص التي تتيح للجهاز الحق في تقديم المسئولين عن تلك المخالفات إلى العدالة.

١٠- تعدد الأجهزة الرقابية وتداخل اختصاصاتها يؤثر على مواجهة الفساد في مصر ويمثل إهداراً للوقت وللمال العام ويسبب تناقضات لا حصر لها.

١١- طول الفترة الزمنية التي يستغرقها التحقيق والمحاكمة في جرائم الفساد الإداري مما يضعف من قوة الردع.

ووفقاً للهدف من الدراسة وما انتهت إليه من نتائج يوصى الباحث

بضرورة وضع إستراتيجية قومية طويلة الأجل لمكافحة جميع أشكال الفساد وإنشاء محاكم خاصة لجرائمه لضمان سرعة التقاضي مع وجوب إخطار الأجهزة الرقابية بنتائج التحقيقات وتخويلها حق التظلم في حالة حفظها والطعن عليها، وتفعيل دور الأجهزة الرقابية واستقلاليتها وضرورة تفعيل دور الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني من محاربة الإفساد والمفسدين ونشر الوعي التثقيفي للمجتمع بتقبيح الفساد والإعلان عن مرتكبيه مع تحفيز الموظفين الشرفاء ودعمهم مادياً ومعنوياً.

إن المناخ الذي تعيشه مصر الآن يستوجب البحث عن أهل الأمانة في تولي المناصب وضرورة بذل الجهود لاسترداد الأموال المنهوبة، ولابد من تجفيف منابع الفساد المتمثلة في البطالة والتضخم والفقر والظلم الاجتماعي بوضع إستراتيجية لمكافحتهما يتعاون في تنفيذها كافة مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني والأعلام.

أيضاً لابد من الإصلاح الإداري للقطاع الحكومي لتحقيق العدالة الاجتماعية ووضع حد أدنى للأجور يضمن حياة كريمة وذلك بتعديل قانون العاملين المدنيين بالدولة وتضمينه أسس أكثر موضوعية للتعيين والترقية وإيجاد نظام للحوافز المالية بحيث يتناسب الحافز مع الجهد المبذول ولا يساوي بين جميع العاملين بغض النظر عن كفاءتهم كما هو الوضع الحالي. أيضاً تفعيل نظم الرقابة الداخلية في الوحدات الإدارية للحد من الممارسات الفاسدة ولابد من تحديد الاختصاصات والمسئوليات بشكل دقيق ومحاربة الواسطة والمحسوبية وتوريث الوظائف، وتطوير أنظمة الموازنة الحكومية لتحديث المنظومة الرقابية وحماية المال العام والمشتريات الحكومية لتصبح قائمة على الشفافية والتنافس وتعزيز حوكمة الشركات كأحد وسائل مكافحة الفساد وتحقيق الانضباط المالي والإداري والاعتماد على تكنولوجيا المعلومات وتحديث البيئة الرقابية، وتوفير الموارد اللازمة للأجهزة الرقابية، ومراعاة المعايير الدولية لمكافحة الفساد عند إصدار تشريعات الأجهزة الرقابية.

English Summary

The phenomenon of corruption exists in the various communities. It is inherent to human beings as it began since the creation of Adam due to its authority and relation to multiple factors exists with human existence. We find that every society there is a group of communities characterized by their behavior delinquency rules and norms recommended by the divine laws to reach saturation for achieving what is desired by human soul. As the state's administrative body is a mainstay upon which the comprehensive development efforts and reconstruction is depended, it is the tool that the political system in the country can permeate society through the application of policies and plans agreed upon as the basis for the economic, social, political development. For playing its role, it is necessary to be provided with many powers and to subject to an integrated control to ensure proper execution of its work and commitment to its specific goals. Control per se is not the result of the modern state systems, it is a phenomenon inherent to grouping individuals, and its inception returns to the emergence of the state and ownership of public money and management on behalf of the people, and among the pillars of the modern state of financial control and management, which occupies an important place among planning, organizing and direction to be closely linked to each other.

The corruption exists in all governmental and private sectors and almost all old and new communities have administrative corruption. Talking about corruption does not belong to any society or state alone but it is a global phenomenon, complaining about all countries because of its threat to social security, economic growth and administrative performance. The bureaucracy and administrative complexity, which controls the basis of administrative work, are a big motivation for citizens to seek bribe to ensure accomplishing their interests as fast as possible. As the weak mechanisms of accountability and transparency of public employees is a major reason behind the high rates of corruption in the state's administrative body.

The subject of corruption has become the main concern of every Egyptian, especially after the January 25th revolution, no longer talking about corruption is limited to a layer of

intellectuals, journalists, and others interested in public affairs, but have become a debatable topic of public and private alike.

The issue of corruption in the present day is one of the important issues, which had an increasing interest of all countries all over the world. It is a global phenomenon spreading in all countries where there is no difference in this regard between the developed and developing country where corruption is wide spread in all of them, but it is practiced widely in developing country, as well as there is no organization, whether public or private, but practiced by the amount of corruption, expanding or decreasing its range depending on the strength or weakness of the internal control systems applied in these organizations. When the internal control systems applied in any organization is weak, the corruption coexists with them in close union, feeds on their weaknesses, leaks inside its gaps and depends on the mechanisms and values of these systems are the same. Therefore, it is a necessity to reconsider and redesign these systems that prevents or limits the occurrence of corrupt practices that feed on its gaps.

The aim of this study is to indicate the role of regulatory bodies in the fight against corruption, where the study shows that these bodies can have a key and important role to play if these bodies have basic principles, and key ingredients that help in the effective control to reduce corruption. They include organizational independence, financial and administrative regulatory agencies, and the independence of the heads of these bodies and give them wide and sufficient powers and freedom to act fully in the performance of its functions and the availability of appropriate human, material and monetary resources and the freedom to determine the content of audit reports and the timing of the publication, distribution and unrestricted access to information and data, and the activation of legislation regulators to keep pace with the continuous progress in the financial, administrative and economic areas, and treating its shortcomings in order to achieve the proper use of public money and maintaining of embezzlement and manipulation, and to develop means to ensure the speedy disposition of cases of corruption through the announcement of ending corruption cases in an appropriate duration, and updating internal control systems and internal controls.

The reports of Transparency International referred to the efforts exerted to fight corruption were not enough and effective because of the diversity and complexity of methods, and the ability to hide those practices. Therefore, the study cares for detecting the old and updated methods followed by the corrupt and the corruptors and how to detect and face them where the financial and administrative control – bodies and techniques – plays a pivotal role in exposing these practices and reduces them if there is deterrent political and legislative will. The importance of control has increased for both bodies or technologies because of some of the practices that go beyond the law and the norms and values that governed the behavior of governmental employees and public and private institutions such as bribes, commissions, nepotism, etc., and incurring these practices whenever they increase in size and impact whenever passed communities and its economic conditions as difficult as it is the case in conditions of war and the economic blockade. The problem is not only in its occurrence, but also in not being faced by the country and its appropriate bodies in the scientific and fast manner to reduce them. It is imperative to care for control scientifically and by practice and the work that imposes new circumstances. It is also imposes on the officials, whether financial or administrative prosecution of the rapid developments and the prosecution and the search for methods to enable them to solve these complex problems and sensitive and present the results of their work convincingly, impartial and accurate for those responsible for decision-making in foster transparency and accountability and meet the requirements of the rules of good governance and the importance in terms of financial control and management in reducing administrative corruption has been addressed through the study as follows:

First: Referring to the historical roots of the multiple types of corruption, especially financial and administrative ones, as well as the functional control of all kinds.

Second: The adoption of a comparative approach to study methods of application on financial and administrative control in a selected number from other countries, which are France and United States.

Third: Checking the problem in question "financial and administrative corruption" in Egypt and its size now and its

future, and suggesting ways to treat in order to reduce and then eliminate them completely.

Therefore, the significance of the study comes from the importance of addressing the phenomenon of corruption, administrative and financial aspects, administrative and reduces the effects.

According to the abovementioned, the study is divided into three chapters:

First chapter: Administrative Corruption

Second chapter: Financial and Administrative Control

Third chapter: Important Applications in Financial and Administrative Control and the Reasons for its Failure and the State of Secrecy Surrounding the Administrative Work Activity, and the Prohibition of Conflict of Interest for State Officials and Evaluating the Control of Central Auditing Agency and the Administrative Control Authority

Conclusion: Results and Recommendations.

The most important findings of the study are summarized in the following several points:

1- The corruption is a global phenomenon. It spreads all over countries whether developed or underdeveloped, but it is practiced widely in different states.
2- The corruption appears in the public sector units largely in comparison with other units in other sectors due to its own nature.
3- The term corruption in public sector generally refers to the misuse of public power for private benefits may take the corruption in the government administrative units, one of the following forms:
    A- Conflict of interest and forwarding private interest over public interest.
    B- Bribery
    C- Illegal grants
    D- Financial blackmail or trading in power.
    E- Abuse of jobs.
    F- Illicit enrichment "profiteering from a job" against embezzlement.
4- The main reason for the occurrence of corruption in the administrative units of government is the lack of internal control systems in these units and ineffectiveness.

5- The corruption leads to increase the deficit of the state budget, as it is costing the state millions of dollars a year and lead to a rise in the cost of services needed by the state in addition to impede the process of economic growth and development and reduce the opportunities for domestic and foreign investment and waste of public money, and increase expenditure on revenue account.
6- Interference between the terms of reference of regulatory bodies gives a greater opportunity for the growth of corruption and the incursion of the emergence of cases of dependency between the regulatory bodies.
7- Insufficient physical and human resources of some regulators and weak parliamentary oversight and local People's Councils lead to increase in corruption.
8- Financial control in its various forms need to be in line with the development of updated financial control systems in all countries.
9- The inability of the Central Accounting Authority to face the facts of corruption because of the lack of law body as it is not containing provisions that ensure the implementation of the recommendations of the body while unfolding its wrongdoing approaching subject to the supervision and not containing provisions that allow the right to accuse officials on all such violations and present them to justice.
10- The multiplicity of regulatory bodies and overlapping competencies affect facing countless contradictions.
11- The length of time it takes to investigate and prosecute crimes in administrative corruption which weakens the power of deterrence.

According to the objective of the study and the results concluded, the researcher recommends the need to develop a national strategy for long-term fight against all forms of corruption and the establishment of special courts for crimes to ensure the speed of litigation with the necessity to notify regulators of the results of the investigations and delegated the right of recourse in the state of preservation and to challenge them, and activating the role of regulatory bodies and independence and the need to activate the role of associations and civil society organizations to fight against corruption and the corrupt by spreading educational awareness for the community

for disfigurement of corruption and the announcement of the perpetrators with the honor able motivate employees and support them financially and morally.

The climate experienced by Egypt now requires the search for honest people to take over the positions and the need to make efforts to recover the looted money.

The sources of corruption, inflation, unemployment, poverty and social injustice should be dried up to develop a strategy to combat it cooperating in its implementation all state institutions and civil society organizations and media. The administrative reform of the government sector should be done to achieve social justice and the development of a minimum wage guarantees a decent life by amending the law of civilian workers in the country including more substantive foundations for appointment and promotion and creation of a system for financial incentives to fit the motivation with the effort exerted and not equaling all employees regardless of their competence as the current situation. In addition, it is necessary to activate the internal control systems in the administrative units to reduce corrupt practices and it is a must to specify the terms of reference and responsibilities accurately and to fight nepotism, favoritism and inheritance of jobs and the development of systems of government budget to update the system control and protection of public funds and government procurement to be based on transparency and competition, and strengthening corporate governance as a means of fighting corruption and achieving financial and administrative discipline, and dependence on information technology and modernization of the regulatory environment and providing the necessary resources to regulatory agencies, and taking into account the standards of international anti-corruption legislation when issuing regulatory bodies' legislations.

Ain Shams University
Faculty of Law
General Law Department

Financial and Administrative Control and its Role in the Reduction of Administrative Corruption

A Comparative Applied Study

A Dissertation

Submitted for the requirement of Partial fulfillment
of Ph. D. Degree in Law

By
Ahmed Moustafa Ahmed Sobieh

Under Supervision of

Prof. Dr. Omar Helmy Fahmy
Professor of Common Law
Faculty of Law – Ain Shams University
(Ex-Dean of the Faculty)

Prof. Dr. Rabie Anwar Fath El-Bab
Professor of Common Law
Faculty of Law – Ain Shams University
(Ex-Deputy of the Faculty)

Cairo